



Union des Villes et
Communes de Wallonie asbl



Fédération des CPAS

Mémoire local des CPAS

**Pour une gestion locale qui respecte l'intérêt
des pouvoirs locaux et du citoyen**

Décembre 2011

Dans quelques mois, les partis politiques rédigeront leurs programmes électoraux pour les élections communales et provinciales.

Dans sa mission de défense des intérêts des CPAS, la Fédération se doit d'être proactive en ciblant les priorités qu'elle voudrait voir réaliser durant la législature prochaine, tous partis confondus. Libre à chaque formation politique de nuancer à sa guise notre position.

Bien que la gestion locale du CPAS soit largement conditionnée par les politiques sociales fédérales et régionales (cf. les mémorandums), il n'en reste pas moins que l'autonomie locale joue son rôle dans le développement du CPAS et dans la fixation des orientations.

Cette note s'inscrit d'emblée dans une logique de gestion responsable du CPAS et plus largement des pouvoirs locaux qui respecte l'intérêt des deux administrations au service du citoyen.

De manière transversale dans toutes les politiques développées par les CPAS, outre les missions dévolues par la loi et par les autorités fédérales ou régionales, les CPAS ne peuvent accepter de nouvelles actions locales qu'à la condition de disposer des moyens financiers nécessaires (à 100 %) à leur réalisation.

1. L'ACTION SOCIALE: UNE OBLIGATION CONSTITUTIONNELLE

Le CPAS est le service public local chargé d'octroyer l'aide sociale due par la collectivité et de permettre à toute personne de pouvoir vivre dans les conditions conformes à la dignité humaine (L.O., art. 1^{er}). Ce principe fondamental est tellement rappelé et énoncé souvent qu'on risquerait de ne plus en comprendre la portée. C'est pourtant l'occasion de le remettre en évidence car il concrétise l'article 23 de la Constitution et la base de l'existence même des CPAS.

A ce titre, l'aide sociale est une obligation légale et un devoir citoyen. L'aide sociale doit être considérée comme une politique locale prioritaire. Elle ne peut donc pas être mise en concurrence avec d'autres politiques locales ni limitée dans son exécution.

2. L'AUTONOMIE DU CPAS. UN GAGE DE QUALITE POUR LE CITOYEN

Le CPAS est clairement une organisation administrative locale autonomisée par rapport à la commune, il est doté de sa propre personnalité juridique (L.O., art. 2) et de compétences autonomes qui lui sont attribuées par le législateur. Il agit en partie comme organe décentralisé de l'autorité fédérale en matière d'octroi du revenu d'intégration. "*Dans ce concept unique du CPAS en tant qu'institution sociale locale, le centre public d'action sociale fait office de dernier filet de protection de la sécurité sociale restée au fédéral. La Charte de l'assuré social s'étend également au système de l'assistance sociale, dont relèvent le droit à l'intégration sociale et la loi organique du 8 juillet 1976*"¹.

Le fait que les CPAS sont organisés au niveau communal et liés organiquement à l'administration communale ne permet pas de déduire que l'aide sociale doit être considérée comme une matière devant relever, en vertu des articles 41 et 162 de la Constitution, de la compétence de l'autorité communale².

En d'autres termes, le législateur de 1976 a opté pour l'autonomisation parce qu'il était convaincu que la loi manquerait son objectif si les CPAS n'étaient pas créés. Seule une institution spécifique, focalisée sur cet objectif, pouvait et peut encore réaliser concrètement cette mission sociale.

¹ A.-L. Durivaux, *Droit des collectivités locales*, Notes du 22.8.2011, Université de Liège.

² *Argumentaire en faveur du CPAS en tant qu'organisation communale autonomisée*, SPP-IS, ASW 11/ 135.

Au-delà des principes juridiques, l'autonomie des CPAS n'est pas seulement une revendication politique, mais fonctionnelle et rationnelle qui rencontre le principe général de "bonne administration".

Si le CPAS n'est plus autonome, on doit s'attendre à une perte possible en terme de qualité de service. En effet:

- Les matières sociales sont complexes. Il n'est pas raisonnable d'espérer que les mêmes personnes maîtrisent aussi bien les matières sociales que les matières communales. La fin de l'autonomie mènerait une perte en terme de qualité de décision.
- Les ordres du jour du conseil communal et du conseil de l'action sociale sont conséquents. Si l'ensemble des points sont traités au sein d'une seule assemblée, le temps consacré à l'examen de chaque dossier sera réduit. C'est aussi un facteur qui altérera la qualité de la décision.
- L'autonomie du CPAS garantit aussi le respect du secret professionnel.
- Quelle priorité sera accordée aux dossiers "aide sociale" ou "maison de repos" par rapport au service travaux?

Pour le citoyen, l'essentiel n'est certes pas institutionnel. Ce qui importe pour lui, c'est d'avoir une réponse aussi rapide et appropriée que possible s'il a besoin d'aide ou d'un service. Dans cette perspective, l'autonomie du CPAS est cruciale. En effet, elle contribue à la qualité de la politique sociale car elle:

- garantit que des hommes et des femmes au sein de l'Administration et des formations politiques se consacrent essentiellement aux questions et dossiers d'aide sociale;
- favorise une réponse à bref délai et décentralisée aux demandes d'aide sociale;
- contribue, par le huis clos, au respect de la vie privée.

Le CPAS est et doit rester un service public autonome dans ses missions, actions et dans sa gestion.

3. UN CPAS GERE DANS LE RESPECT DE SES SPECIFICITES

Tout citoyen est en droit d'attendre que son CPAS et sa commune soient gérés au mieux. Toutefois, le CPAS n'a pas le même métier que la commune. Différents dans leurs missions, ils doivent rester distincts dans leur fonctionnement. Bien entendu, CPAS et commune gagnent à coopérer davantage si cela permet d'offrir à la population un meilleur service ou un service de même qualité à moindre coût.

La concertation commune-CPAS doit être activée sur pied d'égalité. Des CPAS ont déjà développé des synergies. Les bonnes pratiques doivent être identifiées et partagées. La mise en commun est une option si elle améliore la qualité ou la maintient en utilisant moins de moyens.

Le CPAS et la commune s'inscrivent dans des collaborations égalitaires au service de l'intérêt général, pouvant prendre la forme de lieux de concertation, de synergies et de concentration de compétences.

4. LE PRESIDENT DU CPAS, UN NUMERO UN ET UNE GRANDE RESPONSABILITE

Le CPAS est le bras de l'action sociale locale. Il faut une personne de qualité pour en assurer la conduite politique et pour être son visage et sa voix dans la population et au sein du collège. Ce premier homme politique du CPAS, c'est son président.

Au cours des vingt dernières années, les missions des CPAS se sont considérablement étendues et diversifiées. L'aide fournie par les CPAS a progressé de façon impressionnante. Les législations

à appliquer sont complexes et en changement constant. Le personnel du CPAS est plus nombreux et plus qualifié. Tout cela n'est pas sans conséquence pour la fonction de président et le temps qui doit lui être dévolu.

Elle a aussi évolué de par la modification du Code de la démocratie locale en 2005. Partie intégrante du pacte de majorité, le président siège dorénavant au collège communal. Sa présence en son sein procède de sa fonction de président de CPAS même s'il exerce d'autres compétences scabinales. Il est la voix et la voie du CPAS au collège.

Plus que jamais, diriger un CPAS est donc une grande responsabilité. Au-delà de sa dimension politique, elle requiert des compétences managériales, humaines et techniques.

La Fédération des CPAS aide les présidents à les parfaire ou les actualiser via son Centre de Formation.

Le citoyen qui vient au CPAS est surtout en contact avec l'Administration. Pour lui, être bien accueilli et accompagné est primordial. A cette fin, il faut notamment une collaboration constructive et loyale entre le président et les agents du CPAS, en particulier, le secrétaire du CPAS qui est le chef du personnel. Cette collaboration doit aussi être respectueuse des prérogatives de chacun des acteurs.

Quand un homme ou une femme politique est choisi comme président du CPAS, il en devient le 1^{er} homme politique et accède à une grande responsabilité au service de la population. Au-delà de toute considération politique, le choix du président doit répondre à des exigences d'aptitudes managériales humaines et politiques. Pour l'assumer pleinement au bénéfice du citoyen, quels que soient ses convictions et son projet, il doit veiller à parfaire ou actualiser ses compétences.

5. DES ORGANES POLITIQUES EFFICACES

Le dynamisme et la qualité du travail des organes politiques sont les clés d'une gestion performante du CPAS. A l'instar du président, le choix des mandataires locaux doit être opéré sur des critères de compétences, de motivation et d'intérêt pour l'action sociale.

Il faut également que les différents organes fonctionnent en respect des principes démocratiques énoncés par la loi organique en regard de la mission du CPAS et de l'intérêt général. Le huis clos voulu par le législateur contribue largement à la réussite du travail des mandataires car celui-ci est davantage axé sur la réalisation des objectifs stratégiques plutôt que sur des considérations exogènes à l'activité du Centre.

Les organes politiques (conseil de l'action sociale - bureau permanent - comités spéciaux) doivent être efficacement organisés dans la perspective d'une gestion souple, rapide et agissante du Centre. En particulier, la prise de décision en matière d'aide sociale ou d'aide aux personnes âgées ne peut souffrir d'une mauvaise organisation fonctionnelle. Ceci est d'autant plus renforcé que le CPAS est tenu de respecter des obligations de délais.

Le CPAS doit être géré efficacement par des organes politiques responsables et efficaces.

6. LE CPAS DOIT DISPOSER D'UNE ADMINISTRATION PERFORMANTE

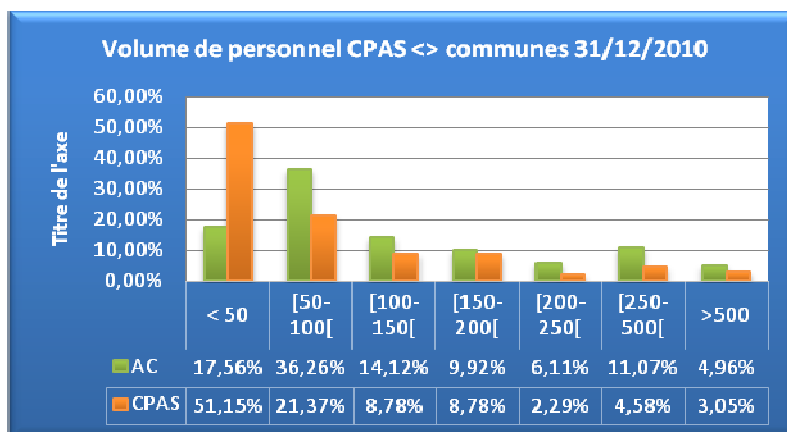
La ressource première et seule vraie richesse du CPAS, c'est son personnel!

Si l'aide due par la collectivité est une obligation, l'instruction de l'aide sociale, le travail d'accompagnement et la prise en charge des publics fragilisés ou âgés ne peuvent être sacrifiés par manque de personnel. Doter le CPAS d'un personnel compétent en suffisance est une priorité qui ne se brade pas au détriment d'autres politiques moins prioritaires.

	CPAS
Contractuels	22.015
Statutaires	4.665
Total	26.680

A titre informatif, au 1^{er} janvier 2011, les CPAS wallons comptaient 26.680 agents dont 4.665 statutaires³.

Plus de la moitié d'entre eux comptent moins de 50 travailleurs et, à l'inverse, 10 % en comptabilisent plus de 200. Le tableau reprend les effectifs comparés entre administration communale et CPAS.



Le personnel doit aussi bénéficier d'une gestion des ressources humaines performante (c'est-à-dire liée aux résultats) en mettant en œuvre les dispositifs réglementaires (statuts administratifs et péculiaires du Centre, circulaires constituant le pacte pour une fonction locale et provinciale solide et solidaire⁴, ...) mais également les méthodes de GRH adaptées: recrutements objectifs, plan stratégique, évaluation, gestion des connaissances, supervision, ...

Le droit à la formation doit être consacré comme priorité absolue. Mais celui-ci doit s'inscrire dans les objectifs de mission définis par le management, construits sur des plans de formation en concertation avec les agents de manière individuelle et collective.

A cet égard, l'excellence du travail des grades légaux, en tant que fonctionnaires dirigeants est requise et doit être reconnue.

Le CPAS doit disposer d'une administration performante composée de travailleurs en suffisance, formés et encadrés efficacement par des grades légaux de haut vol.

7. UNE GESTION FINANCIERE AUTONOME

A l'heure où tous les niveaux de pouvoir cherchent à équilibrer leurs budgets, les CPAS sont amenés à pratiquer des contrôles budgétaires très serrés déjà pour équilibrer celui-ci, mais également pour contribuer solidairement, peu ou prou, aux efforts financiers des autres niveaux de pouvoir, notamment communaux.

Dans le respect de la réglementation et l'observation des règles comptables normatives, les CPAS ont la capacité managériale de gérer leurs finances en toute autonomie.

³ Source: ONSSAPL.

⁴ Convention sectorielle 2005-2006.

Engagé souvent dans de lourds investissements, notamment dans le cadre de la politique du grand âge, le CPAS a besoin de conserver intact son patrimoine immobilier et mobilier afin de gérer le CPAS en bon père de famille. Les CPAS ne peuvent donc être contraints à supporter davantage d'efforts que ce qui est réclamé, de manière transversale et plus équilibrée, par la réglementation.

Cela s'inscrit dans le travail d'ingénierie financière réalisé par le CPAS qui vise à maximiser les recettes supracommunales pour réduire au mieux l'investissement local; il s'agit ainsi de maximiser la solidarité fédérale ou régionale.

Si l'aide sociale est une priorité collective pour rendre aux plus démunis un bien-être minimum, le CPAS doit disposer des moyens nécessaires que pour réaliser sa mission.

Le CPAS doit conserver son autonomie de gestion financière dans le respect des prescrits réglementaires et décrets.

8. LA REPONSE AU VIEILLISSEMENT SERA INCONTOURNABLE

La question du vieillissement est souvent abordée en termes de coût, de pension principalement. Toutefois, elle pose également moult questions et enjeux à l'échelon local en termes d'information, de services à domicile, d'accueil et d'hébergement d'aînés.

En dépit des multiples initiatives déjà prises, la palette des aides et services en faveur des aînés reste méconnue: repas à domicile, aides ménagères, aides familiales, centres de jour,... Avec

%	2011	2021	2031	2041	2051
>60 ans	22,66%	27,02%	31,49%	34,18%	36,00%
>80 ans	5,00%	5,42%	6,98%	9,44%	11,13%
Δ	2011	2021	2031	2041	2051
>60 ans		161.036	327.727	433.042	507.837
>80 ans		16.227	73.226	163.794	227.815
Δ 80 / Δ 60		10,10%	22,30%	37,80%	44,90%

l'âge, certaines questions prennent en outre un relief particulier: la nutrition, les chutes, le suicide,...

Les efforts d'**information** menés à l'échelon local devront être poursuivis. Dans les 10 ans à venir, en Wallonie, le **troisième âge** prendra son envol. Le nombre de sexagénaires s'élèvera à 160.000, celui des octogénaires à 16.000.

Durant la future mandature, les services à développer auront plutôt une dimension **sociale** et devront notamment répondre à la question de l'**isolement** des aînés. Par leur ancrage local, leur vocation sociale et leur intervention de proximité, les CPAS ont un rôle de pivot à jouer à ce niveau.

Nous pensons aux **maisons communautaires**⁵. On peut les définir comme des lieux de vie où sont proposés en journée à des aînés, régulièrement et en groupe, la possibilité d'un accueil, de rencontre de personnes de même génération, de contacts avec des personnes d'un autre âge, d'activités participatives diverses, d'échanges, de moments de convivialité.

La **résidence-services** permet aussi à des personnes qui ne peuvent ou ne veulent rester seules de conserver une autonomie et une liberté les plus larges possibles. En synergie avec le logement social, la résidence-services sociale⁶ met en outre l'accent sur l'accessibilité.

⁵ Centres communautaires, maisons des aînés, ... Un appui au maintien à domicile. CPAS Plus, 8-9/2006.

⁶ Elle répondra à toutes les normes d'une résidence-services. Elle sera construite par un pouvoir local, une régie autonome ou une société de logement de service public. Sa gestion sera assurée par un pouvoir subordonné, une intercommunale, une fondation ou une asbl. Cette synergie entre les ressources du logement social et ceux de l'action sociale vise à rendre cette résidence accessible aux aînés à revenus modestes. Le cadre légal de la résidence-services sociale est en débat au moment de conclure ces lignes.

Suivant les choix politiques, le nombre de lits de maison de repos à ouvrir peut être fort différent. 5.000 est toutefois un ordre de grandeur plausible pour la prochaine décennie. En tant que gestionnaire, les pouvoirs locaux ont à ce niveau un rôle à jouer s'ils veulent contribuer au maintien d'une offre de qualité à prix modéré. Ils devront étendre et même créer des maisons de repos.

D'ici à 2020, le nombre de personnes de plus de 65 ans atteintes d'une maladie type Alzheimer progressera d'au moins 8.000. Leur qualité de vie et celle de leur aidant peut être améliorée par des initiatives locales et un environnement plus accueillant. Dans cet esprit, la Fondation Roi Baudouin a lancé le projet **commune Alzheimer admis**. C'est une source d'inspiration⁷.

Il est aussi important de prévoir des possibilités de répit pour les aidants proches. Les **centres de soins de jour** peuvent y contribuer. A partir du 1^{er} janvier 2012, ils seront ouverts à des personnes atteintes de démence⁸. Enfin, des espaces de vie spécifiques seront à prévoir au sein des maisons de repos. Pour les personnes à un stade avancé d'une maladie type Alzheimer, ce sont des havres de quiétude dans un climat rassurant et apaisant.

La gestion du vieillissement de la population sera l'un des principaux enjeux de la prochaine mandature. Il s'agit d'une politique prioritaire tant en termes d'infrastructures que de services.

9. LA REPONSE AUX NOUVELLES MISSIONS

Un défi pour la prochaine législature sera de répondre à de nouvelles missions, conséquence de l'évolution conjoncturelle. Le CPAS demain, plus qu'aujourd'hui, risque d'être écartelé par la dialectique "augmentation des besoins $\leftarrow \rightarrow$ rareté des ressources". En effet, les transferts des compétences, les modifications sociétales et autres mesures conjoncturelles auront pour conséquences une augmentation des besoins et une plus grande diversification des actions. Celles-ci réclamant du CPAS de la créativité, de l'innovation sociale, assorties de moyens (financiers, immobiliers ou en personnel) qui devront s'inscrire sur l'échelle des priorités locales.

Cela nécessitera aussi une certaine flexibilité de l'administration (décentralisation de lieux de permanences, horaires décalés, prise en compte de l'urgence sociale, ...).

Les nouveaux besoins seront, notamment:

- l'augmentation accrue des aides en énergie et au surendettement en général;
- la prise en charge d'aides aux "travailleurs pauvres";
- la prise en charge des aides complémentaires aux chômeurs (suite à la dégressivité annoncée du chômage);
- l'insertion sociale;
- l'accès à la santé des publics fragilisés;
- l'accueil et les logements d'urgence (et l'aide au logement de manière générale);
- l'aide en matière de santé mentale;
- la lutte contre la fraude sociale (attention dossier qui peut encore fâcher);
- l'évolution du dossier de demandeurs d'asile;
- la lutte contre l'isolement et la désintégration sociale;
- etc.

⁷ La Fondation Roi Baudouin a lancé le projet commune Alzheimer admis. Les Fédérations de CPAS y collaborent depuis 2009. Une trentaine d'initiatives ont été prises au niveau francophone. Un guide de référence a été publié par la Fondation en partenariat avec les Fédérations.
<http://www.kbs-frb.be/publication.aspx?id=287160&LangType=2060>

⁸ Le forfait en centre de soins de jour est de 45,82 euros et les frais de transport sont remboursés à concurrence de 0,32 euro par kilomètre avec un maximum de 15 km par trajet. Le nombre de places de centre de soins de jour prévu par le moratoire n'est pas atteint en Wallonie. 773 peuvent être encore ouvertes.

*"En Belgique, 15 % ou 1.500.000 personnes vivent dans la pauvreté. Bon nombre de personnes ne sont toutefois pas reprises dans ce chiffre: les personnes endettées, les sans papiers, les personnes sans économies et se trouvant à la limite du seuil de la pauvreté ... En ce qui concerne les dettes, l'arriéré moyen des personnes en défaut de paiement en 2008 était de 5.394 euros. En 2009, ce montant est passé à 6.042 euros, soit une augmentation de 12 %. Avoir un travail constitue la meilleure protection contre la pauvreté mais en temps de crise les plus faibles sur le marché du travail sont les premiers touchés. Les emplois temporaires peuvent mener à un risque accru de pauvreté. Pour ce qui est de la santé, les chiffres montrent des inégalités de santé entre les classes sociales. Les personnes se trouvant en haut de l'échelle sociale ont une espérance de vie plus élevée. Les plus instruits vivent en moyenne 7,5 années de plus que les moins qualifiés"*⁹.

Les CPAS doivent pouvoir répondre aux nouveaux besoins de pauvreté. Ils doivent disposer des moyens nécessaires pour faire face à ces nouveaux défis.

10. UNE REPOSE D'INSERTION PROFESSIONNELLE ADAPTEE AUX CITOYENS LES PLUS FRAGILES

Afin d'assurer une réinsertion de qualité des citoyens de la commune, le CPAS met en œuvre une politique active d'insertion socio-professionnelle. A cette fin, il utilise une série de structures internes au CPAS et il passe convention avec le secteur associatif et/ou institutionnel de la commune (ainsi en est-il pour les EFT et les OSIP par exemple).

Les CPAS remettent en insertion active (formation, étude, emploi) 44,3 % de leur public. Toutefois, la diversité des problèmes rencontrés par le public, la fragilisation accentuée de celui-ci, le coût élevé des structures à mettre en place tendent à mettre en danger cette politique active.

Les CPAS doivent offrir aux citoyens les plus fragiles une chance pour s'insérer durablement sur le marché du travail. A cette fin, ils doivent pouvoir bénéficier de moyens suffisants.

11. UN PARTENAIRE PRIVILEGIE DE LA COHESION SOCIALE COMMUNALE ET SUPRACOMMUNALE

En synergie avec la commune, le CPAS doit être un partenaire privilégié de la cohésion sociale communale mais également supracommunale.

Un ensemble de problématiques sociales sont gérées par les acteurs locaux. La commune, en tant que premier pouvoir local, a la possibilité d'organiser un plan de cohésion sociale dont le CPAS est un des acteurs principaux. La cohésion sociale est définie par la Région wallonne en ces termes:

*"La cohésion sociale y est définie comme l'ensemble des processus qui contribuent à assurer à tous les individus ou groupes d'individus l'égalité des chances et des conditions, l'accès effectif aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, afin de permettre à chacun de participer activement à la société et d'y être reconnu, et ce quels que soient son origine nationale ou ethnique, son appartenance culturelle, religieuse ou philosophique, son statut social, son niveau socio-économique, son âge, son orientation sexuelle, sa santé ou son handicap"*¹⁰.

En dehors de toute programmation, le CPAS doit pouvoir valoriser les échanges et collaborations avec les acteurs de terrain en vue de répondre au mieux aux problématiques sociales dans un souci d'efficience.

⁹ *Annuaire fédéral sur la pauvreté en Belgique* - Secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale - octobre 2010.

¹⁰ http://cohesionsociale.wallonie.be/spip/rubrique.php3?id_rubrique=173

Par ailleurs, dans le contexte conjoncturel et en réponse aux nouveaux défis, les CPAS ont obligation d'être créatifs pour répondre ensemble aux problématiques sociales.

La mutualisation des ressources, la recherche de solutions supracommunales sont au cœur de la réflexion sur la gouvernance locale. Cela se fait déjà à l'échelon communal, comme le rappelle l'Union des Villes et Communes de Wallonie: "*De plus en plus, la nécessité se fait sentir de réfléchir, à un niveau supracommunal, à des communautés urbaines ou des communautés de pays qui correspondent à des bassins de vie, à des territoires pertinents. Le développement équilibré et complémentaire des territoires est devenu un tel enjeu stratégique, que, ici et là, des solutions volontaristes sont expérimentées*"¹¹.

Les CPAS disposent d'outils offerts par la loi organique dans le cadre de conventions (art. 61) et l'association chapitre XII. La souplesse du premier facilite grandement les échanges de collaboration alors que le second permet la création d'une structure plus solide.

Les CPAS doivent pouvoir utiliser ces outils et les valoriser dans le cadre de synergies entre CPAS ou avec d'autres opérateurs de l'associatif non marchand, notamment pour mutualiser les ressources, pour gérer supralocalement des problématiques qui ne pourraient l'être sur le plan local, pour réduire le phénomène centripète des centres urbains en matière de pauvreté ou de logement social, etc.

Les CPAS doivent pouvoir s'inscrire librement dans des dispositifs de collaborations communales et supracommunales en vue de répondre au mieux à leurs missions dans un esprit d'efficience.

¹¹ L.-M. Bataille, *La coopération supracommunale - vers des communautés de territoires*, note d'orientation, UVCW, 2.7.2011.