



Vers une meilleure utilisation des maigres moyens de lutte contre la pauvreté

2012/3

18 | 06 | 2012



Introduction

Avec l'imminence des modifications du décret communal et CPAS, bon nombre de ténors politiques et administratifs s'immiscent dans le débat très intéressant pour les initiés, ce qui perturbe considérablement la paix et la quiétude apparentes au niveau local, provincial et flamand. En effet, l'impact des deux décrets est assez important et si l'on sait bien par où l'on commence, je suis convaincue que l'on ne sait absolument pas où cela se terminera...



Myriam Deloddere
Secrétaire du CPAS de Wervik

Financement

Cette année, nous avons à nouveau réalisé un superbe numéro d'équilibriste pour boucler le planning pluriannuel 2011-2013 du CPAS de Wervik et établir en outre un budget 2011 «conforme à la réalité». Au fil des ans, il est de plus en plus difficile de maintenir notre vaste et excellent service dans un contexte d'indexations inattendues, de sauts de carrière justifiés, de flambée des prix des matières premières et de l'énergie, de croissance impitoyable et continue du groupe d'assistés...

La série "Discussion Paper" de Itinera offre aux auteurs un forum leur permettant d'écrire un texte de discussion en leur nom propre. Le but est d'ouvrir un débat libre et éclairé. Le contenu ne lie que l'auteur et ne peut être attribué à l'Itinera Institute. Vous pouvez également participer au débat via le Blog Itinera (www.itinerablog.org)

C'est avec compassion que j'ai lu attentivement les rapports annuels de collègues de villes et communes financièrement prospères. Et je me suis dit: comme il doit être agréable de pouvoir réaliser les projets qui germent et se développent dans le cerveau des collaborateurs, des conseillers ou dans le mien, simplement parce qu'il y a des possibilités financières ou parce qu'une grande majorité tire la corde dans la même direction. Je me console en me disant que l'on éprouve peut-être une plus grande satisfaction à réaliser une chose pour laquelle il a fallu se battre intensément.

Et pourtant... il y a quelque chose qui cloche. L'article 11 de la Constitution stipule depuis toujours, et contre toute logique, que «Les Belges sont égaux devant la loi». Dans ce cas, pourquoi le citoyen d'une ville ou commune déterminée reçoit-il une allocation supérieure, par exemple pour l'achat de ses lunettes, le paiement de ses frais scolaires, de ses soins dentaires, de son loyer... que le citoyen d'une autre ville ou commune? Pourquoi une dame âgée d'une commune X peut-elle louer un appartement à un prix raisonnable auprès du CPAS et pas une dame âgée de la commune Y? Pourquoi Monsieur Z de la commune A bénéficie-t-il d'une aide du CPAS pour payer sa facture de garde d'enfant et pas Monsieur T de la commune B? Toutes les personnes qui se trouvent dans une situation similaire ne doivent-elles pas obtenir les mêmes avantages des autorités? La lutte contre la pauvreté locale peut-elle être hypothéquée par les moyens financiers des autorités locales?

En outre... est-il possible que le montant du budget de la lutte contre la pauvreté locale dépende en partie du pouvoir de persuasion de l'échevin du bien-être au collège échevinal, de l'orientation sociale des autres membres et des moyens financiers des autorités locales? Est-il raisonnable de placer le budget de lutte contre la pauvreté dans la même balance que le budget relatif au sport, à la culture, aux travaux publics, aux festivités...? Certains estiment que oui et affirment qu'en tant que politicien, on est tout de même puni lors des élections suivantes si l'on ne mène pas une bonne politique sociale. Mais est-ce effectivement le cas? Combien de voix représentent les moins-valides, les seniors souffrant de démence, les analphabètes, les bénéficiaires du revenu d'intégration, les demandeurs d'asile? En tant que politicien, d'un point de vue électoral, il vaut mieux miser sur d'autres groupes-cible. Et si l'on attend qu'une coalition au pouvoir qui ne mène pas de politique sociale soit punie, il serait probablement beaucoup trop tard pour lutter contre les foyers de criminalité, la maladie, la pauvreté... Et est-il également justifié qu'une majorité au pouvoir puisse décider en 6 ans de vendre une maison de repos et de soins du CPAS qui appartient depuis des décennies au secteur public?

Il y a naturellement le fonds des communes qui, en tant que cadre régulateur, devrait mettre fin au déséquilibre dans les moyens financiers de la commune. Chacun sait toutefois que les paramètres sur lesquels repose le fonds sont matière à discussion. En effet, le fonds des communes est réparti sur la base de plusieurs paramètres entre les communes: 40,8% pour le financement spécial des villes-centre et des communes côtières, 8% pour la fonction de centre, 30,2% pour la pauvreté fiscale, 6% pour les espaces libres et 15% pour les critères sociaux.

Fonds des communes

La communauté flamande se charge des moyens du fonds des communes. L'enveloppe totale du fonds des communes s'élève à 2.027.102.000 euros. 94,49% reviennent aux communes, à savoir 1.915.366.344 euros. 5,51% reviennent aux CPAS, à savoir 111.735.656 euros.

Wervik reçoit 8,7% et la moyenne s'élève à 5,51%.

Ces 15% sont répartis en 5 catégories: 1% en fonction du nombre de personnes bénéficiant d'un régime de faveur dans l'assurance maladie (statut VIPO), à l'exclusion des bénéficiaires du revenu d'intégration; 4% en fonction du nombre de demandeurs d'emploi peu qualifiés avec une demande d'allocation de chômage; 3% en fonction du nombre moyen de naissances dans des familles défavorisées sur 3 ans; 3% en fonction du nombre d'occupants d'appartements locatifs sociaux; 4% en fonction du nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration sur 3 ans. La pauvreté est donc abordée dans les critères sociaux ainsi que dans les critères de pauvreté fiscale, ce qui représente un pourcentage non négligeable de 45,2%.

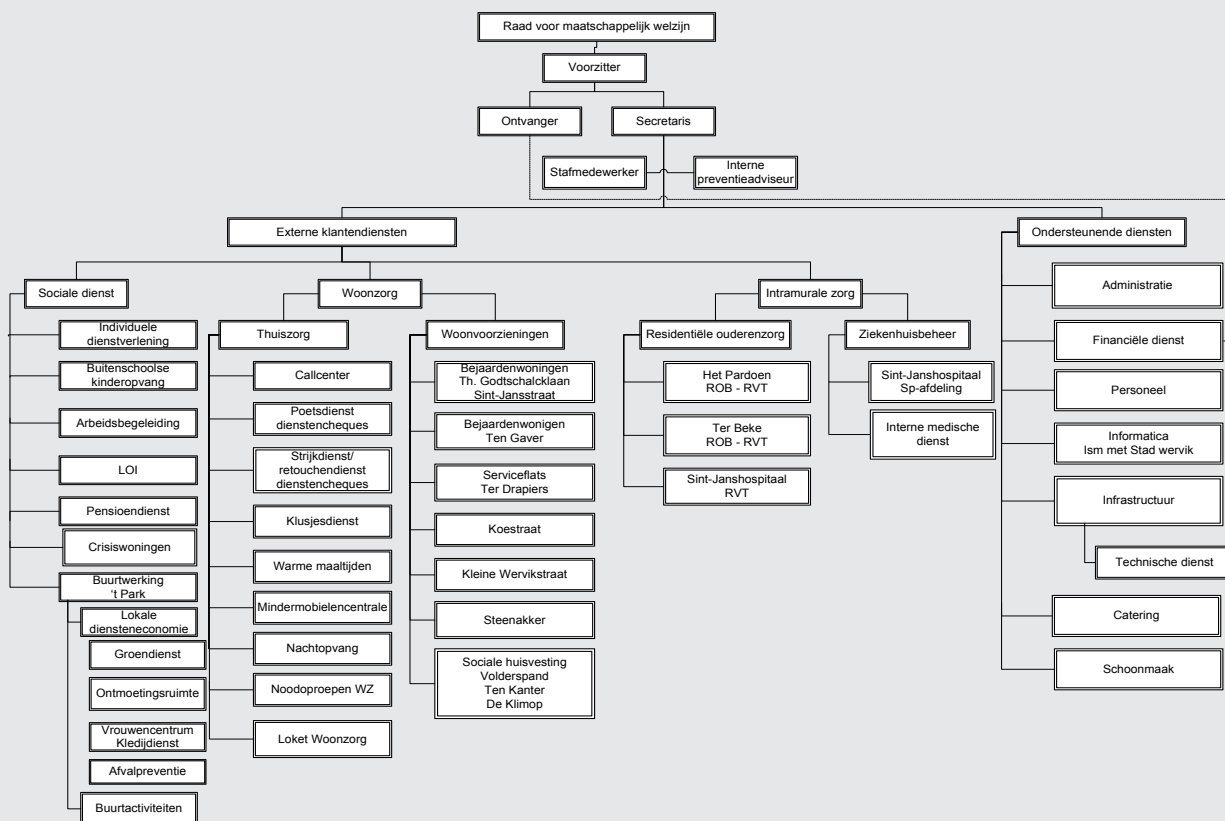
L'article 12 du décret relatif au Fonds des communes flamand stipule également que chaque commune peut demander qu'une partie de la part soit directement versée sur le compte du CPAS. La décision doit émaner du conseil du CPAS et du conseil communal et doit parvenir au plus tard le 30 juin de l'année précédant la répartition à l'administration des affaires intérieures. À défaut d'une telle décision ou si cette décision arrive trop tard, 8% de la part communale dans le fonds des communes flamand sont directement versés sur le compte du CPAS. Supposons que ce soit le cas à Wervik, le CPAS de Wervik aurait droit en 2011 à 336.213 euros en vertu de ce décret. Vous remarquerez que les droits financiers d'un CPAS ne sont pas garantis sur la base de ce décret et il serait judicieux de connaître le raisonnement qui est à la base de la détermination de ce pourcentage.

Il est donc flagrant que les finances d'un CPAS dépendent complètement de la décision du collège échevinal et sont donc liées au pouvoir de persuasion du président du CPAS, à l'orientation sociale des autres membres du conseil et aux moyens de la commune. La VVSG¹ a constaté ceci. En 2009, 213 administrations (69,2%), dont Wervik, ont opté pour ce régime des 8%. Dans 53 cas, le CPAS a reçu moins, et dans 23 cas, il n'y avait même rien pour le CPAS. Bien entendu, ces administrations octroient alors une dotation communale supérieure en vue du financement du fonctionnement du CPAS. Il y a 42 cas dans lesquels plus de 8% du fonds des communes sont octroyés au CPAS, avec un maximum de 50% pour Holsbeek.

Dans d'autres services publics flamands tels que le VDAB, le budget de fonctionnement dépend de paramètres clairement reconnaissables comme le nombre de demandeurs d'emploi (de longue durée), le nombre de postes vacants et pourvus, le nombre d'entreprises, le nombre de bénéficiaires du revenu d'intégration, etc. Un financement direct des CPAS sur la base de critères objectifs (pondérés) entraîne une répartition plus efficace et plus équitable des moyens limités. Le financement doit être indépendant des moyens communaux, du modèle organisationnel. Nous plaçons également pour une rémunération des fonctionnaires basée sur le système de pondération des fonctions tant attendu. Actuellement, par exemple, le principal paramètre permettant de déterminer la rémunération du secrétaire et du gestionnaire financier est le nombre d'habitants de la commune. Un secrétaire d'une ville ou d'un CPAS aux prestations de services limitées gagne autant que le secrétaire d'une ville ou d'un CPAS ayant une large offre de services s'ils travaillent tous deux dans une commune comptant le même nombre d'habitants.

1. VVSG: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (Union des Villes et Communes Flamandes)

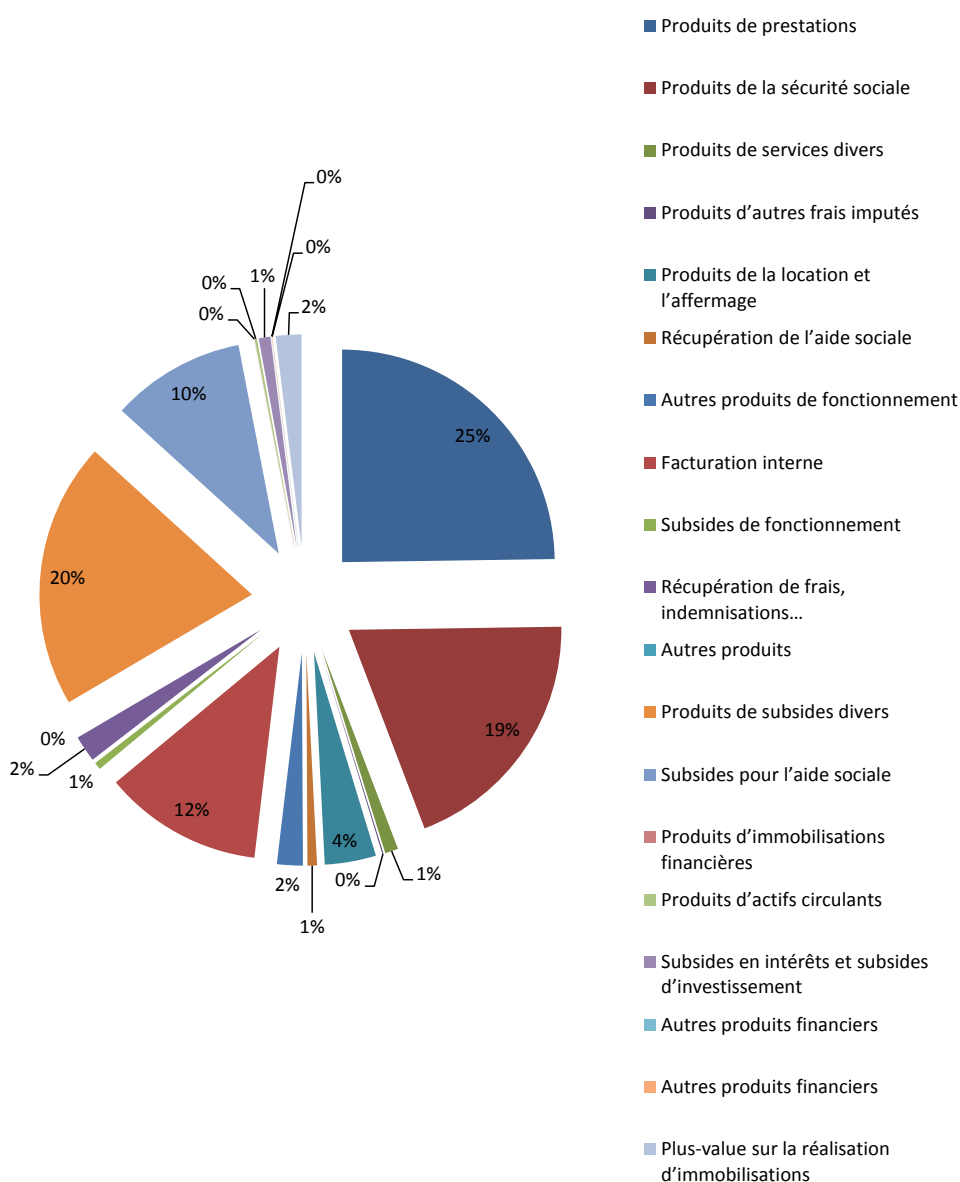
Financement CPAS de Wervik



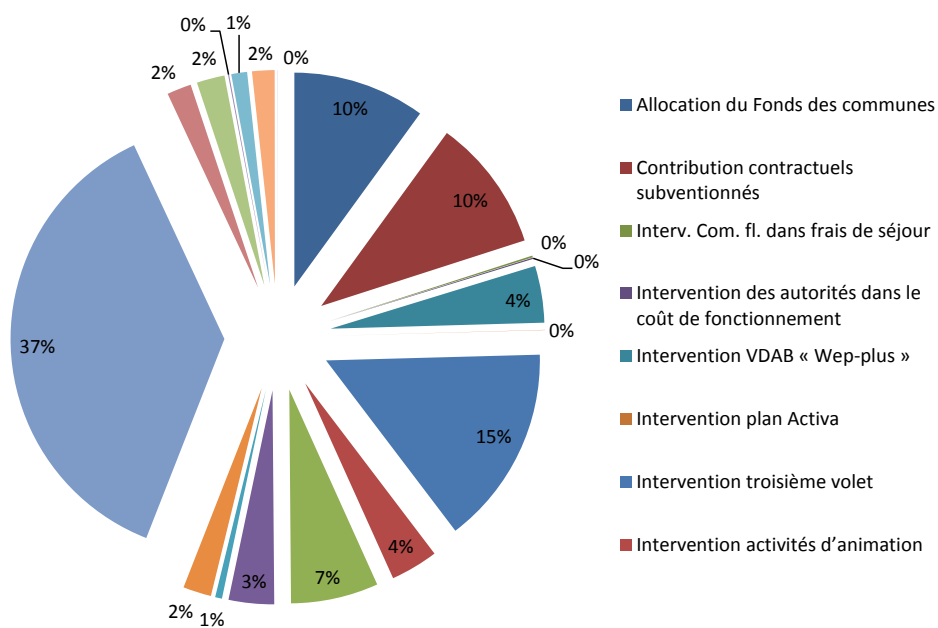
Dans le cas de Wervik, la part du fonds des communes de 336.213 euros a heureusement été complétée par près de 3 millions provenant de canaux de subvention externes (voir graphique «détail des produits des diverses subventions») et une dotation de l'administration communale de 1,82 million d'euros. Cette dernière dotation sert à remédier aux déficits finaux du fonctionnement total du CPAS.

Cependant, avec un même pourcentage de croissance de la dotation communale (50.000 euros par an, soit 2,75%), le CPAS de Wervik ne pourra pas maintenir sa prestation de services actuelle en tenant compte d'une hausse de 3 à 4% de la masse salariale sur une base annuelle, des indexations, de toutes sortes de hausses de prix et de diverses décisions prises à un niveau supérieur qui doivent obligatoirement être appliquées sans compensation financière (majoration de l'allocation de fin d'année, deuxième pilier de pension, passage accéléré à l'échelle salariale suivante, etc.). Dans ce cadre, nous ne pouvons absolument pas montrer la commune du doigt. Les revenus qu'elle peut acquérir sont également limités étant donné que Wervik ne compte guère d'entreprises et de commerces et que les revenus de l'impôt des personnes physiques sont assez restreints. La situation est tout à fait différente dans les villes riches, où le CPAS reçoit généralement des budgets plus conséquents, permettant d'assurer une prestation de services étendue et croissante, de bien développer la formation du personnel, d'attribuer aux membres du personnel des niveaux et une rémunération appropriés... Les membres du personnel du CPAS ne sont donc pas non plus «égaux devant la loi», ce qui est dépourvu de toute logique.

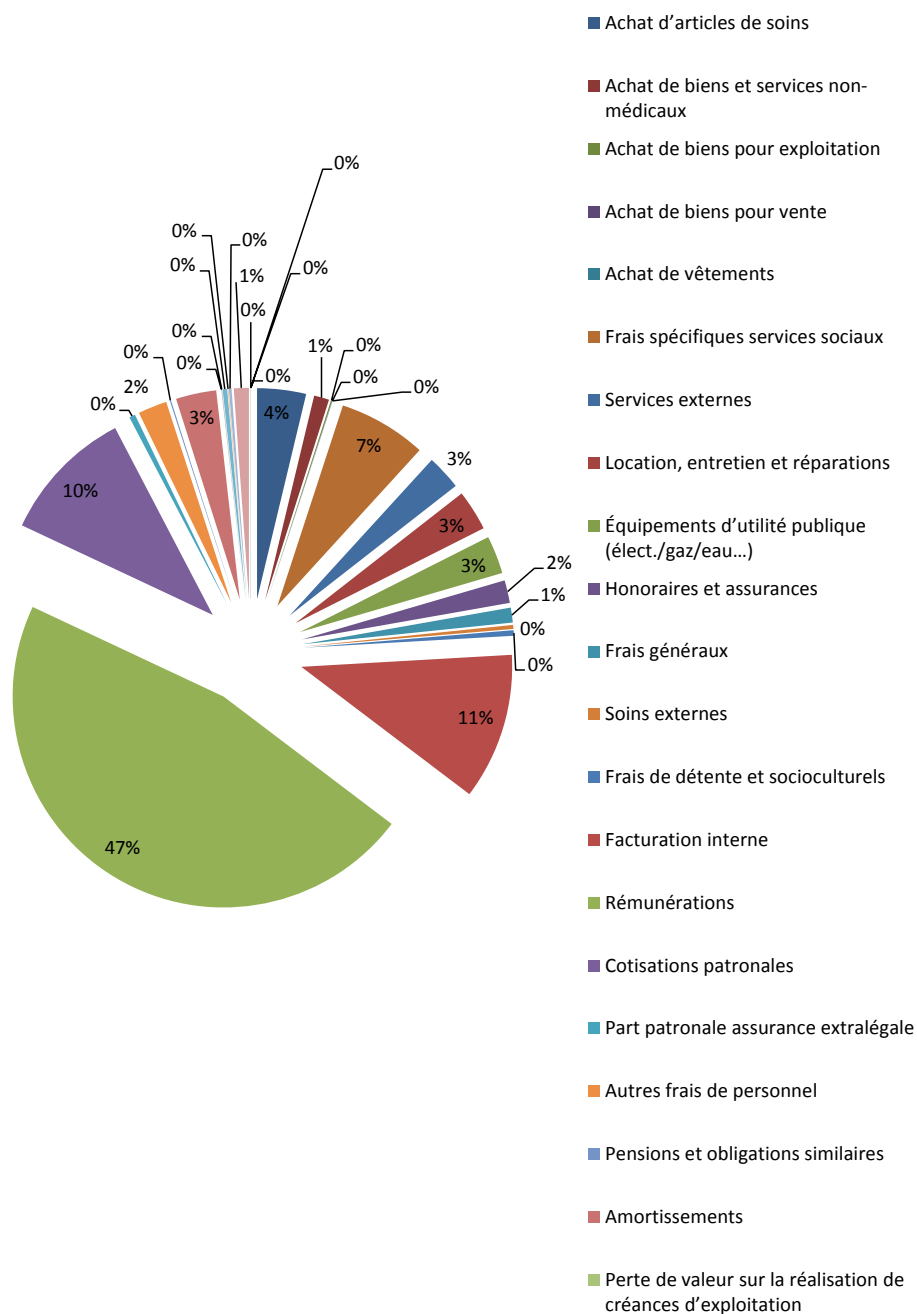
Produits totaux du CPAS de Wervik



Detail des produits des diverses subventions (20% de tous les produits)



Total des dépenses



Croissance sauvage et mauvaise gestion des maigres moyens

Le CPAS n'est qu'une petite partie d'un grand appareil public complexe où il est parfois difficile, même pour les initiés, de trouver sa voie. Qu'en est-il alors de nos clients? Savent-ils encore pour quelles raisons précises ils peuvent faire appel au CPAS, au CAW (Centrum Algemeen Welzijnswerk), à la commune, aux ASBL (locales)...? S'y retrouvent-ils encore dans ce dédale? Les objectifs du CAW, par exemple, sont les suivants: 1) soutenir les gens ayant des problèmes familiaux et personnels; 2) bannir la pauvreté, l'exclusion sociale et l'absence de domicile fixe; 3) travailler au rétablissement de la relation entre l'auteur, la victime et la société; 4) fournir une aide psychosociale bien développée en première ligne.

Nous remarquons rapidement de nombreux points communs et chevauchements avec le fonctionnement/l'objectif du CPAS, comme au niveau de la médiation de dettes, de l'aide psychosociale ou encore du soutien des personnes vulnérables, mais aussi d'autres accents en matière d'aide aux victimes et auteurs de délits, de problématiques relatives à l'éducation et au divorce ou d'accueil des sans-abris. Néanmoins, la ligne de démarcation entre le CPAS et le CAW est très confuse et arbitraire. La fusion des deux organisations ou une délimitation claire de l'ensemble de tâches entre les deux entraînerait sans aucun doute une utilisation plus efficace des maigres moyens de lutte contre la pauvreté. La même remarque s'applique aux ASBL (locales) actives dans le domaine de la pauvreté.

Nous devons également d'urgence nous demander si les membres du conseil doivent, partout en Flandre, se pencher sur des dossiers ICT techniques, des positions juridiques extrêmement compliquées, l'établissement de devis et de dossiers d'achat, l'analyse de polices d'assurances, d'immenses dossiers de construction, etc. Combien de temps faut-il avant de se familiariser avec un dossier ICT complexe? Parfois, on siège pour une période minimale de 6 ou 3 ans. Ne serait-il pas plus efficace qu'une administration centrale, au niveau provincial ou flamand, disposant d'experts en la matière, assume ce rôle? Actuellement, des ASBL, comme le consortium sur le bien-être de Courtrai, assument partiellement ce rôle. Elles prennent des initiatives qui profitent à tous les CPAS du sud de la Flandre occidentale. Les CPAS de plus grande taille prennent parfois l'initiative dans la conclusion de grands contrats-cadres auxquels les CPAS plus petits peuvent également souscrire. En d'autres termes, la politique d'achat peut se dérouler de manière beaucoup plus efficace. À de nombreux égards, la province représente également une plus-value évidente, par exemple dans la réalisation d'analyses régionales, de campagnes de prévention au niveau de la santé, la formation (l'école du droit administratif), l'établissement de dossiers... Les intercommunales telles que Leiedal montent également au créneau et soutiennent les administrations locales dans de nombreux domaines, les présidents et secrétaires se réunissent pour élaborer des accords de coopération, des barèmes d'aide uniformes? Mais on ne trouve nulle part une ligne unique ou une uniformité et l'on dépend en grande partie de la bonne volonté des administrations puissantes qui disposent généralement de l'argent et du personnel nécessaires pour assumer ces tâches et de l'engagement des personnes qui veulent se battre pour les initiatives nécessitant beaucoup de main-d'œuvre. En outre, l'autonomie locale reste également en vigueur à ce niveau et, par exemple, on n'a pas réussi jusqu'à présent à élaborer un barème de soutien uniforme pour la région. Ainsi, le Conseil

de l'aide sociale détermine au niveau local les mesures de soutien qui seront prises pour lutter contre la pauvreté en fonction des moyens disponibles.

Récemment, on a plaidé lors de la réunion des secrétaires de CPAS de Flandre occidentale pour un regroupement du plus grand nombre possible de services qui sont en concurrence avec le secteur privé dans une ASBL afin d'échapper aux obligations relatives aux recrutements statutaires et aux frais de personnel importants liés à des positions statutaires. Cela ne fera qu'augmenter la croissance sauvage et le manque de transparence, et l'on peut se demander si, à terme, une bureaucratie à deux vitesses ne finira pas par se payer. Sur le plan éthique, cette distinction arbitraire suscite des questions. Par ailleurs, cela requiert une vigilance financière, d'une certaine créativité et d'une approche pragmatique dans un domaine qui manque d'un contexte légal rationnel.

La lutte contre la pauvreté ne peut pas dépendre de la bienveillance des organismes, du pouvoir de persuasion des individus, des moyens financiers des autorités ou organisations ou de l'appartenance à l'une ou l'autre organisation représentative. Il est possible de procéder différemment: d'une manière plus rationalisée, plus standardisée, plus transparente et donc plus économique.

Modèle organisationnel

Et si nous rêvassions tout de même un peu. Pourquoi un modèle organisationnel flamand comme celui du VDAB ne pourrait-il pas offrir une solution en matière de lutte contre la pauvreté, comme c'est le cas depuis plusieurs années au niveau de la politique du marché de l'emploi? Ou doit-il s'agir d'un modèle organisationnel provincial qui donnerait ainsi une tâche supplémentaire judicieuse aux provinces? Le contexte flamand est peut-être un peu trop grand pour pouvoir évaluer les importantes différences régionales et les intégrer dans des paramètres et des dispositions (le «principe de subsidiarité»²). Par conséquent, il serait recommandé de déterminer l'échelle idéale du modèle organisationnel sur la base d'une enquête approfondie.

Certains estiment que cette position constituerait une occasion de rouvrir le débat relatif à l'opportunité ou l'inopportunité des fusions de communes. Il s'agit bien entendu d'un exercice judicieux. Mais ce n'est pas la voie que nous suivons dans ce modèle. En tout cas, on ne trouve à l'étranger aucun exemple de modèle organisationnel similaire. À ce niveau, la situation belge est unique.

À ce propos, l'on voit rapidement poindre la critique disant que dans ce cas, il faut également transférer le logement et tous les autres thèmes relatifs au bien-être vers un niveau administratif supérieur. Pour donner une réponse sensée à cette remarque, il faut une enquête approfondie, mais a priori, cela ne débouche absolument pas sur un «non». Kind en Gezin et les sociétés de logement social connaissent également un niveau administratif supérieur. Ne serait-il donc pas souhaitable que les achats, les règles de position juridique, la formation, les barèmes d'aide, les analyses de l'environnement, les données permettant d'adapter la politique, les dossiers de construction... soient analysés, dirigés, décidés, réglés

² Ce qui ne fait pas explicitement partie d'une autorité supérieure est automatiquement une compétence d'une autorité inférieure.

et évalués à un niveau supérieur? Cela permettrait de réunir davantage d'expertise scientifique et politique et de réaliser des économies d'échelle.

Mais les partisans de l'autonomie locale (principe de subsidiarité) prétendent que chaque situation locale est différente, impossible à généraliser, et nécessite donc une approche spécifique. On peut évidemment avancer de nombreux arguments en faveur de l'ancrage local. Le logement à Bruxelles demande une approche très différente du logement à Ostende. La politique en matière d'asile requiert une approche différente à Knokke et à Malines. Il y a encore de nombreuses matières qui sont très spécifiques dans une région ou une autre. Le modèle organisationnel proposé opte toutefois pour des groupes de pilotage locaux composés de personnages-clé (politiciens et techniciens) de la région qui dressent la liste des particularités locales et formulent des avis à l'attention de l'administration supérieure afin d'accentuer certains aspects dans la région X ou Y. Selon moi, il ne doit pas nécessairement y avoir un centre d'action sociale dans chaque (petite) commune. Des centres régionaux avec des assistants sociaux qui assurent des permanences dans toutes les communes de la région peuvent être aussi efficaces et cela permettrait sans aucun doute de réaliser des économies considérables. Grâce à l'expertise technique accrue et à l'intervention politique réduite, cela devrait pouvoir fonctionner sans porter atteinte à la qualité des services, bien au contraire.

Mais malheureusement, l'article 2 de la loi du 8 juillet 1976, à l'origine des centres publics d'action sociale, empêche encore actuellement une telle construction. Cet article stipule que chaque commune doit avoir un centre public d'action sociale, ayant sa propre personnalité juridique. Une modification de loi est nécessaire pour que l'on puisse travailler avec des centres régionaux qui desserviraient plusieurs communes. Et cette modification de loi est une compétence fédérale³. Le législateur flamand ne peut rien y faire.

Il n'est pas conseillé de confier ce rôle central à la VVSG. Bien que sa compétence soit incontestable, elle peut difficilement bien servir deux maîtres: les communes et les CPAS. Soit on défend les intérêts des villes et communes, soit ceux des CPAS.

Il faut créer une organisation centrale au niveau flamand ou provincial qui dirige des antennes/centres régionaux. Ces centres régionaux reçoivent les avis d'un groupe de pilotage local/régional dans lequel des personnages-clé locaux jouent un rôle important. À cet effet, il convient d'adapter la loi organique du 8 juillet 1976 au niveau fédéral.

[Cela offre-t-il un soulagement au niveau du décret communal et CPAS?](#)

Le présent projet de modification du décret communal comprend plusieurs éléments positifs. Les modifications qui seraient prévues à propos des agences autonomisées au sein du CPAS sont par exemple intéressantes. En effet, il est de notoriété publique que le secteur de la santé ainsi que le secteur du bien-être, avec une grande implication des CPAS, sont actuellement confrontés à un important problème de sous-investissements et de sous-financement au niveau des bâtiments et autres infrastructures. Dans certains cas, la situation devient même urgente au niveau des reconnaissances et des subventions. Pour

³ Article 5 §1, II, 2), b de la Loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980

d'autres services également, l'autonomisation externe représente une plus-value éventuelle. Par exemple, les services de médiation de dettes, les garderies, les agences immobilières sociales, les services à domicile, l'emploi social, etc.

J'aimerais tout de même formuler quelques remarques.

Ces dernières années, on constate déjà une tendance importante à une collaboration plus étroite entre les communes et les CPAS. Une telle collaboration peut ou devrait engendrer une amélioration de l'efficacité et des économies, tant pour le niveau administratif communal que pour le CPAS. Plus important encore: une collaboration aussi poussée entre les deux niveaux administratifs devrait donner lieu à une politique sociale locale plus cohérente et à une prestation de services au citoyen plus intégrée.

À ce propos, l'intention des autorités flamandes qui travaillent actuellement à une nième modification du Décret communal et du décret CPAS qui y est lié n'est peut-être pas dénuée d'intérêt. L'objectif du nouveau décret communal et CPAS est d'optimiser la collaboration entre la commune et le CPAS. Après avoir reçu diverses demandes d'avis (Vlabest, Conseil d'État...), le projet de modification du Décret communal a été discuté en commission. En raison des divers amendements introduits, aucun vote par article ni vote final n'a encore eu lieu. Les modifications qui seront apportées au décret CPAS seraient actuellement en préparation, mais elles seront le reflet, du moins lorsque c'est possible, des modifications apportées au Décret communal. Le projet de modification du décret CPAS est actuellement soumis à l'avis du Conseil d'État, puis il sera transmis au gouvernement flamand pour approbation. Après discussion et vote en commission, le décret sera voté par le parlement flamand.

Plusieurs modifications proposées concernent le cadre politique et comprennent des simplifications purement administratives. Mais les propositions de modification visent également à éliminer les obstacles qui subsistent actuellement pour la collaboration entre la commune et le CPAS, en vue d'aboutir à «une amélioration de l'efficacité et une économie, mais aussi une politique sociale locale plus cohérente et une prestation de services au citoyen plus intégrée»⁴ (voir le cadre pour une liste non exhaustive d'exemples)

Ces modifications devraient accroître l'efficacité et surtout les économies, créant ainsi un espace budgétaire supplémentaire pour l'aide sociale du CPAS. Il convient naturellement de se demander si les moyens libérés profiteront réellement à la politique sociale.

4 Exposé des motifs du décret communal.

Cadre : Quelques simplifications administratives du projet de décret communal et CPAS

1. La restriction selon laquelle seul un tiers des membres du conseil communal peuvent être membres du conseil du CPAS est supprimée. Cette adaptation s'inscrit dans le cadre de la recherche d'une intégration maximale de la commune et du CPAS sur une base volontaire et pourrait également permettre à davantage de membres très compétents du conseil du CPAS, qui en raison du quorum instauré précédemment, n'ont pas eu l'occasion de devenir conseillers communaux et ont été «largués» dans «l'administration subalterne», de devenir tout de même membres du conseil communal et d'y défendre les intérêts du CPAS, avec le président du CPAS qui, à partir de la prochaine législature, devra obligatoirement faire partie du collège des bourgmestre et échevins. La notion de «base volontaire» a une importance déterminante: le but du législateur décréteil ne serait pas que le CPAS soit absorbé par la commune et devienne pour ainsi dire une filiale sociale de cette commune, qui aurait uniquement une mission exécutive sous curatelle de la commune. Mais ne serait-ce tout de même pas le cas à terme et le CPAS ne resterait-il pas à nouveau dans cette situation un «organe subalterne», en dépit de sa personnalité juridique distincte et de ses organes décisionnels séparés?

Mais quel est le pouvoir réel de ces organes décisionnels? Sans sources de revenus directes, on n'a pas de pouvoir réel. Chaque décision ayant un impact réel sur la dotation communale doit obtenir l'approbation de la commune. Je me demande dès lors vraiment pourquoi le législateur maintient les conseils de CPAS? Ou ce mouvement ne se déroule-t-il pas parce que cela implique la disparition de plusieurs «sièges», ce qui serait d'ailleurs le cas également si l'on supprimait le conseil du CPAS?

2. Le législateur décréteil a eu moins de difficultés avec la fonction du secrétaire du CPAS et du gestionnaire financier, l'intégration de l'équipe de gestion du CPAS dans celle de la commune et la mise à disposition de fonctionnaires du CPAS dans la commune. Ainsi, les communes et leurs CPAS obtiennent davantage de possibilités de travailler avec un seul secrétaire ou un seul gestionnaire financier pour les deux administrations. Désormais, la possibilité existante de laisser un secrétaire ou gestionnaire financier en service, sur la base d'une convention de collaboration, exercer également les tâches de la même fonction dans «l'autre» administration n'est plus limitée aux centres publics d'action sociale des communes ne dépassant pas les 20.000 habitants. En outre, il devient également possible de renommer le secrétaire ou le gestionnaire financier du CPAS en service en tant que secrétaire communal adjoint ou gestionnaire financier adjoint auprès de l'administration communale et, de commun accord entre l'administration communale et l'administration du CPAS, de le charger d'un nouvel ensemble de tâches à part entière. Enfin, le décret prévoit désormais aussi la possibilité, en cas de vacance de la fonction de secrétaire du CPAS ou de gestionnaire financier, de proposer la fonction en tant qu'emploi supplémentaire au secrétaire communal ou gestionnaire financier communal en fonction. Les communes et leurs CPAS conservent au niveau organique leur propre équipe de gestion, mais de nouvelles dispositions soulignent que les deux équipes de gestion peuvent se réunir. Dans les cas où la fonction de secrétaire des deux administrations est assurée par une seule personne, la réunion commune des deux équipes de gestion est rendue obligatoire.
3. Afin de faciliter l'intégration de services similaires dans les communes et les CPAS, le décret prévoit désormais la possibilité, dans certaines conditions, de mettre également des fonctionnaires statutaires à la disposition de la commune, selon l'exemple des dispositions relatives au personnel contractuel dans les articles 60, §7 et 61 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976. Ce sera surtout utile dans la phase de restructuration des services. Cela crée en outre une base décrétille permettant de transférer des membres du personnel entre la commune et son CPAS.

Parmi les collègues, on entend dire que «c'est le commencement de la fin». Les dispositions susmentionnées entraîneront inévitablement à terme l'intégration du CPAS dans la commune. Désormais, le secrétaire communal sera donc de plus en plus souvent soutenu en matière de bien-être par un directeur des affaires sociales ou un secrétaire adjoint aux affaires sociales (ou pas). Dans les deux formules, les affaires sociales sont abordées de la même manière que le sport, la culture ou les travaux publics. On se demande donc encore s'il s'agit de la formule idéale dans un contexte économique qui inspire l'inquiétude.

Ce qui me frappe encore le plus dans le désir actuel d'institutionnaliser la collaboration entre le CPAS et la commune, c'est un manque de respect pour la particularité et la plus grande indépendance du centre public d'action sociale. L'objectif d'un centre public d'action sociale est avant tout d'offrir une aide individuelle aux personnes les plus vulnérables. Selon moi, cet objectif est beaucoup trop peu abordé dans la discussion actuelle. Et dans ce cadre, on considère presque par définition que les tâches du centre public d'action sociale peuvent être effectuées d'une meilleure manière, plus efficacement et plus économiquement par la commune.

J'ose en douter. Tout d'abord parce qu'au niveau du CPAS, c'est le client qui prime lors de la prise de décisions. À la commune, c'est plutôt la politique. La politique sociale fait partie intégrante de la politique communale. Mais la liberté d'exécution opérationnelle de cette politique reste nécessaire dans le chef du CPAS, précisément parce que les membres du conseil du CPAS s'occupent beaucoup moins des activités politiques, mais beaucoup plus des besoins des plus démunis. Paradoxalement, faire de la politique et faire une politique, cela ne va pas toujours de pair. L'opposition, une donnée fixe dans la plupart des conseils communaux, n'est guère ou pas présente au sein des CPAS jusqu'ici. Mais qui sait si ce sera toujours le cas lorsqu'une intense collaboration sera instaurée entre le CPAS et la commune, également au niveau administratif? À ce sujet, je trouve très pertinent le point de vue exprimé par Monica De Coninck, ancienne présidente du CPAS d'Anvers, à propos de la collaboration entre le CPAS et la commune lors d'une journée d'étude organisée récemment à Anvers : étant donné qu'en 2013, le président du CPAS devra obligatoirement faire partie du collège échevinal, il deviendra par définition une personnalité plus politique que jusqu'à présent. Une personnalité politique qui devra en même temps faire preuve d'un excellent don d'équilibriste. Au collège échevinal, il sera inévitablement considéré comme le représentant du CPAS (bien qu'il ait également d'autres compétences que l'aide sociale) qui vient uniquement défendre les intérêts de son CPAS. Au conseil du CPAS, il sera de plus en plus considéré comme un membre du collège échevinal qui devra parfois défendre devant le conseil du CPAS des décisions de ce collège qui ne sont peut-être pas entièrement soutenues par le conseil du CPAS. Au collège échevinal, le président devra en effet toujours avoir d'excellentes relations avec les autres membres de ce collège, ce qui ne servira pas toujours les intérêts du CPAS. De cette manière, la politique fait incontestablement son entrée dans le conseil du CPAS, sous la forme d'une opposition contre le président-échevin.

Conclusion et recommandations

Le fonctionnement des centres publics d'action sociale peut être plus équitable et plus efficace. Les moyens financiers peuvent être répartis d'une manière plus juste via un financement direct basé sur des critères objectifs établis en concertation avec toutes les parties. En outre, il est important de rendre le financement moins dépendant des moyens communaux. Il faut mettre un terme à la prolifération des initiatives qui font double emploi. Dans différents cas, les responsabilités des centres d'action sociale globale coïncident trop avec celles des CPAS. Le modèle organisationnel de notre politique sociale au niveau local peut donc être rationalisé. Il faut également créer une organisation centrale qui dirige des antennes/centres régionaux. Ces centres régionaux reçoivent les avis d'un groupe de pilotage local/régional dans lequel des personnages-clé locaux jouent un rôle important. En d'autres termes, chaque commune ne doit pas avoir son propre CPAS si nous pouvons réunir et concentrer l'expertise et les moyens afin de mieux les répartir. À cet effet, il convient d'adapter au niveau fédéral la loi organique du 8 juillet 1976. De cette manière, nous éviterons à terme la fusion des CPAS avec la commune, qui ne ferait que politiser la politique sociale au niveau local et ne ferait probablement pas avancer les choses. En d'autres termes, les CPAS doivent conserver leur personnalité juridique. Le nouveau décret communal relatif aux CPAS met cette indépendance en péril.

Myriam Deloddere

Secrétaire du CPAS de Wervik
Mars 2012

Pour une croissance économique
et une protection sociale durables