

# Les Analyses du Centre Jean Gol



## **Analyse : La fusion des Communes et des CPAS**

**Frederic Maghe & Violaine Herbaux**

**Février 2015**

Administrateur délégué : Richard Miller

Directrice : Laurence Glautier

Directeur scientifique : Corentin de Salle

Avenue de la Toison d'Or 84-86  
1060 Bruxelles

Tél. : 02.500.50.40

[cjg@cjg.be](mailto:cjg@cjg.be)

# Analyse :

## La fusion des Communes et des CPAS

Alors que côté flamand, on s'organise pour intégrer la gestion des CPAS dans la gestion communale d'ici 2019, du côté wallon la question est également mise sur la table. La majorité régionale souhaite, et tel qu'annoncé dans sa Déclaration de Politique Régionale, encourager les CPAS et les Communes à fusionner sur base volontaire.

Du côté fédéral, même son de cloche et même volonté du fusionner les services des CPAS et les services communaux. Une modification de la loi organique est annoncée dans l'accord de gouvernement conclu en octobre 2014 par les partenaires de la majorité.

Toutes les parties prenantes ne sont néanmoins pas favorables à une fusion. La Fédération des CPAS wallons et la Fédération des CPAS bruxellois émettent d'importantes réserves vis-à-vis des conséquences et des effets positifs annoncés par les partis politiques.

Enfin, en cas de fusion, qu'en sera-t-il de la garantie du secret professionnel ? Que deviendra le Conseil de l'Action Sociale ? Quels mandataires auront accès au dossier des bénéficiaires ? Autant de questions qui concernent la population, en situation de précarité ou non, et auxquelles devront rapidement répondre les élus locaux, régionaux et fédéraux.

---

### 1. Rappels et rétroactes

#### 1.1. Les relations entre la Commune et le CPAS

Pour rappel, la commune est chargée de la surveillance et du contrôle du CPAS. Elle est garante de l'équilibre de ses finances dont elle assure le maintien par le biais d'une dotation annuelle représentant une part de plus en plus conséquente des budgets communaux.

Depuis la refonte du Code de la Démocratie Locale en 2005, le Président de CPAS wallon est également devenu membre à part entière du Collège communal avec voix délibérative<sup>1</sup>. Cette modification témoigne du souhait du gouvernement wallon de voir augmenter les synergies entre les communes et les CPAS. Le Bourgmestre peut, lui aussi, assister avec voix consultative aux séances du Conseil d'Action Sociale. Il peut également, s'il le souhaite, en présider la séance<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Union des Villes et Communes de Wallonie ASBL, « Le Collège Communal – La majorité communale, le pacte de majorité et la composition du Collège », sept. 2012, p. 3, [pdf en ligne], [http://www.uvcw.be/no\\_index/focus/2128.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/focus/2128.pdf)

<sup>2</sup> Loi Organique du 8 juillet 1976, art.26 par.1er

## 1.2. Des études et des projets pilotes

Des projets de collaboration entre les Communes et les CPAS sont en cours depuis plusieurs années. Dix projets pilotes de synergies Communes-CPAS ont été lancés en 2009 en Wallonie. L'octroi d'une subvention aux communes porteuses du projet pilote leur a permis d'engager un agent en charge du développement des synergies pour les années 2009 et 2010<sup>3</sup>. Les communes de Seneffe, Wanze, Courcelles, Sambreville, Saint Ode et Hotton ont, entre autres, participé à ce projet.

## 2. Les synergies Communes-CPAS selon le gouvernement wallon

Les déclarations de politique régionale successives depuis 2004 comportaient des éléments visant à renforcer ces synergies. La récente DPR wallonne poursuit cette tendance.

La DPR 2014-2019 annonce :

*« Il est nécessaire d'améliorer l'utilisation des ressources financières en recherchant les économies d'échelle, en clarifiant et simplifiant les rôles des structures locales et paralocales et en développant la supracommunalité. »*

A cet égard, le Gouvernement s'engage à encourager les pouvoirs locaux à regrouper les services de support (marchés publics, assurances, GRH, finances, informatique, patrimoine, etc.) de leurs entités paralocales en un seul service, sans toucher à l'emploi existant.

De plus, le Gouvernement souhaite encourager chaque entité locale à procéder à une simplification de ses structures publiques et parapubliques sur base d'une analyse des missions, du coût et de la plus-value pour les citoyens et les entreprises de ces structures et de leur organisation interne.

Enfin, tel qu'annoncé dans la DPR 2014-2019, le Gouvernement wallon « *encourager les communes et les CPAS à fusionner sur base volontaire avec maintien d'un comité spécial de l'action sociale pour l'attribution des aides individuelles* ».

En ce qui concerne l'amélioration de la gestion des ressources humaines, le Gouvernement entend également autoriser les CPAS et les communes à engager un directeur général commun, à l'instar de ce qui est prévu pour le directeur financier<sup>4</sup>.

## 3. Les synergies Communes-CPAS selon le Mouvement Réformateur

Dans son programme en vue des élections de 2012, le MR mettait en évidence les avancées décrétales importantes en matière de synergies et de collaboration entre les Communes et les CPAS<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Vers l'Avenir, le 27 mars 2009, « Dix projets pilotes pour une synergie commune-cpas », <http://www.lavenir.net/article/detail.aspx?articleid=270435>

<sup>4</sup> Région Wallonne, «DPR 2014-2019 », page 105, [PDF en ligne], [http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr\\_2014-2019.pdf](http://www.wallonie.be/sites/wallonie/files/publications/dpr_2014-2019.pdf)

<sup>5</sup> Mouvement Réformateur, « Elections communales et Provinciales 2012 », p.6.

Le MR plaidait déjà pour une intégration rapide de tous les services non-sociaux aux communes :

- ✓ L'administration générale (marché public, personnel, etc.) ;
- ✓ La Recette ;
- ✓ Le service patrimoine : logements/terrains/forêts (se posera bien évidemment la question de l'utilisation puisque le patrimoine est souvent issu de dons « sociaux ») ;
- ✓ Le service des archives.

Via cette proposition, le MR rappelait également son souhait de préserver les services sociaux – au sens large – au sein même des CPAS (service d'insertion socioprofessionnelle compris) et de garantir le secret des débats par les assistants sociaux et les conseillers CPAS tenus au secret professionnel sur les cas individuels, ce à quoi ne sont pas tenus les conseillers communaux.

Dans un second temps, après intégration des services administratifs, le MR plaidait pour une intégration de certains services sociaux « dérivés » par les communes. Le MR proposait un transfert de certains services vers les services communaux tels que les services de maintien à domicile et de placement en maison de repos, la politique du logement, de la santé, d'accueil des enfants, etc.

Le CPAS, d'une administration décentralisée fortement autonome, évoluerait donc progressivement vers le service social spécialisé de la Ville.

Pour le MR, les fonctions de Président du CPAS et d'Echevin des Affaires sociales devraient in fine être occupées par une seule et même personne.

En pratique, le programme électoral de 2012 soulignait les gains importants de telles mesures :

- ✓ Gains de personnel ;
- ✓ Gains en termes de fonctionnement des comités : réduction du nombre de réunions des organes de gestion ;
- ✓ Gains en frais de fonctionnement (marchés publics communs, etc.) ;
- ✓ Rationalisation des bâtiments : un même lieu pour une antenne communale décentralisée, une permanence sociale et une présence policière ;
- ✓ Efficacité des services : guichet unique logement (maison de l'habitat), guichet unique.

Les propositions du MR lors de la campagne de 2014<sup>6</sup>:

Lors de la campagne électorale de 2014 en vue des élections fédérales, régionales et européennes, le MR soulignait sa volonté de réformer le secteur de l'intégration sociale. Le MR annonçait vouloir :

- ✓ **Renforcer les synergies entre les CPAS et les Communes et supprimer les services « doublons »**

---

<sup>6</sup> Mouvement Réformateur, « Programme wallon 2014 », p. 177-178.

Le MR veut une politique sociale proactive et efficace. Ainsi, il est nécessaire de recentrer les missions des CPAS et de réduire leurs frais de fonctionnement pour consacrer les ressources à la véritable priorité, le travail social.

Le morcellement de l'aide sociale engendre un éclatement des subventions et une instrumentalisation des services sociaux. Ils deviennent souvent des distributeurs de ressources diverses (aide mazout, chèques sport, bons alimentaires, etc.). Ceci renforce chez le bénéficiaire une logique de consommation passive et ne l'encourage pas à s'engager dans un projet de vie autonome.

Si le discours officiel se veut autonomisant, dans les faits, on constate trop souvent la persistance de l'assistanat.

Le MR veut une réforme de l'organisation des CPAS dans l'intérêt des publics socialement défavorisés mais aussi pour permettre aux travailleurs sociaux d'évoluer dans de meilleures conditions et de donner un « sens » à leur mission. Cette réforme peut passer par le renforcement de synergies multiples, dont certaines sont déjà mises en place, mais la question se pose de savoir si les dispositions actuelles sont suffisantes pour permettre de réaliser les économies d'échelle permettant d'orienter davantage de moyens vers l'action sociale.

Dans son programme électoral général et régional, le MR rappelle qu'une intégration totale ou partielle des CPAS dans les Villes et Communes ne peut être repoussée. Celle-ci doit être envisagée sous l'angle de l'impact en matière de bonne gestion financière, sociale ou administrative sur les missions confiées légalement aux CPAS. Une alternative serait la gestion des moyens techniques et du personnel des CPAS au niveau d'un arrondissement, d'une Province ou d'un bassin de vie.

Quoiqu'il en soit, le MR estime que le travail social doit demeurer au niveau communal (proximité et connaissance du terrain).

#### ✓ **Recentrer les missions et faciliter l'accès à des services de qualité**

Les modifications doivent aussi intervenir dans les missions assignées aux services sociaux. Le CPAS doit devenir un véritable outil d'insertion socioprofessionnelle. La réforme de ses missions doit aussi s'envisager dans le cadre des coordinations sociales évoquées ci-dessus.

La lenteur, la complexité et la lourdeur des procédures administratives posent la question de l'accès à des services de qualité. Le recentrage des missions du secteur vers l'action sociale, la centralisation informatique des données et une politique efficace des ressources humaines fondée sur la valorisation des compétences, l'évaluation, la formation et la mobilité professionnelle y contribueraient grandement.

#### **4. L'accord de Gouvernement fédéral en matière d'intégration organique des administrations communales et des CPAS**

En matière de synergies, le Gouvernement fédéral s'est engagé dans la lutte contre la pauvreté. Dès lors, tel qu'inscrit dans l'accord de Gouvernement, les CPAS joueront un rôle important et qui doivent donc disposer des instruments nécessaires.

Par conséquent, le gouvernement fédéral « *modifiera le cadre légal afin de permettre une intégration organique des administrations communales et des CPAS. Il veillera en outre à ce que les missions actuelles du CPAS relatives à l'aide sociale soient toujours garanties dans le respect de la vie privée des personnes concernées et que les garanties nécessaires relatives à la professionnalité de l'aide soient assurées* »<sup>7</sup>.

Enfin, parce que le droit à la vie privée est un droit fondamental, le gouvernement fédéral s'est engagé à moderniser dans la mesure nécessaire le cadre juridique pour la captation, la collecte, le stockage et/ou l'utilisation de données à caractère personnel dans lequel le principe du consentement éclairé, dans la mesure du possible, constitue le point de départ<sup>8</sup>.

#### **5. Les craintes des Fédérations des CPAS wallons et bruxellois**

Les organismes fédérant les CPAS wallons et bruxellois (Fédération des CPAS et Section de CPAS de l'AVCB) sont opposés à une modification de la loi organique qui permettrait la fusion. Cette modification ouvrirait, selon eux, la porte à une aide sociale à géométrie variable selon la Région.

Les fédérations craignent aussi une politisation des dossiers sociaux traités. Le traitement des cas sociaux, à huis clos, par les conseillers du CPAS, permet une réflexion davantage consensuelle et gardée dans le respect de la vie privée.

Pour les fédérations, aucune étude ni analyse rigoureuse ne peut aujourd'hui prouver les gains relatifs à une fusion « Commune-CPAS ». En outre, en cas de fusion du Conseil de l'Action sociale et du Collège communal, c'est-à-dire, dans l'hypothèse que les dossiers actuellement abordés au Conseil de l'Action Sociale soient dans le futur, abordés en Collège, les fédérations soulignent le manque de connaissance des nombreuses législations par les mandataires.

Une fusion des services de ressources humaines, de la recette, etc. entraînerait davantage de travail et demanderait des effectifs supplémentaires. L'engagement de nouveaux agents serait donc inévitable. Les fédérations soulignent également la question de l'avenir des grades légaux du CPAS.

Pour les fédérations, il est illusoire de croire que, sur le terrain, l'on gardera intactes l'ampleur et la profondeur de la mission des CPAS : si on supprime l'institution, on supprime aussi sa mission.

En cas de fusion pure et simple commune-CPAS, les fédérations soulignent que le secret professionnel pourrait être mis à mal car le personnel de la commune n'a pas pareille obligation.

---

<sup>7</sup> Accord de Gouvernement – 9 octobre 2014, p. 51.

<sup>8</sup> Accord de Gouvernement – 9 octobre 2014, p. 229.

Les fédérations rappellent enfin le caractère mobile des personnes et encouragent davantage une logique de coopération dépassant les territoires et fondées sur la spécificité des métiers et des publics. Si les fédérations reconnaissent que la piste de recherches d'économies d'échelle ne peut être évacuée, elles privilégient une logique organisée autour des bassins de vie. Pour les fédérations, l'évolution doit être pensée dans une logique de win-win et non dans une logique d'annexion.

## **6. Situations régionales actuelles**

Le vendredi 16 janvier 2015, le Gouvernement flamand a approuvé une note conjointe des Ministres Homans et Vandeurzen qui prévoit l'intégration totale, dès 2019, des CPAS dans les administrations communales. Ce mouvement est motivé par les économies d'échelle et le souci d'efficacité. Contrairement à ce qui avait été évoqué initialement au nord du pays, cette décision abroge complètement la possibilité, pour les treize plus grandes villes flamandes, (centrumsteden) de choisir entre la fusion ou le maintien du système actuel. Toutes les communes flamandes sont donc concernées, sans exception, par une intégration du CPAS au sein de l'administration communale avec maintien d'un comité spécial pour traiter de l'aide sociale.

Interrogé sur le sujet, le Ministre wallon des pouvoirs locaux, Paul Furlan, s'est dit, de son côté, favorable à engager la Wallonie dans une voie similaire mais de manière plus souple puisque, dans sa vision, les communes garderaient le libre choix de fusionner avec, dans ce cas, le maintien d'un comité spécial de l'aide sociale. Il ne souhaite pas l'imposition décrétable et automatique d'une telle fusion mais voudrait encourager les synergies et fusions au cas par cas, en tenant compte de la diversité des interventions de terrain. Selon lui, « les matières relevant de l'action sociale (aide à domicile, intégration, lutte contre la pauvreté, etc.) enrichiraient le débat démocratique si elles étaient traitées au conseil communal plutôt que dans une chambre close comme le conseil de l'action sociale. »<sup>9</sup> Le Ministre juge néanmoins que la confidentialité de l'aide sociale doit être préservée par le maintien d'une structure propre en cas de fusion. Il considère également que la taille du CPAS est un élément majeur à prendre en compte puisque la fusion de grosses structures comme Liège ou Charleroi n'entraînerait pas nécessairement, selon lui, d'économies d'échelle. Enfin, il a tenu à rappeler que la DPR wallonne prévoit d'autoriser le CPAS et la commune à engager un directeur général commun ainsi qu'un directeur financier commun.

Enfin, allant à contre-courant des réformes souhaitées par les Gouvernements flamand et wallon, la Fédération wallonne des CPAS, présidée par le président du CPAS de Liège, Claude Emonts, s'est permise de soumettre au gouvernement wallon un projet de « déclaration de politique régionale améliorée ». Si quelques éléments de cette « déclaration de politique régionale améliorée » nous semblent aller dans le bon sens (regroupement de toutes les politiques sociales, fusions des compétences concurrentes qui engendrent des doublons, renforcement des « synergies pertinentes », etc.), elle demeure particulièrement conservatrice et n'a de cesse de réclamer des moyens supplémentaires pour toutes les missions qui devraient être maintenues dans le giron du CPAS. Sur une quarantaine de mesures évoquées, 15 sont des demandes d'ordre exclusivement financier au gouvernement wallon.

---

<sup>9</sup> Interview du Ministre Furlan dans Le Vif-L'Express (source Belga), le 19 janvier 2015.

## **7. Le MR : favorable à davantage de synergies et à la fusion volontaire sur base volontaire**

La réflexion s'inscrit dans un contexte politique dans lequel la Flandre est plus avancée que la Wallonie en matière de souhait politique d'intégration des CPAS dans les communes même si la DPR wallonne favorise ces synergies afin de tendre vers une rationalisation des moyens. La Région de Bruxelles-capitale semble moins encline à la démarche, à ce stade. Au niveau wallon, il existe deux mouvances au sein du PS : celle matérialisée par le Ministre des pouvoirs locaux, Paul Furlan, qui favorise les synergies « communes-CPAS » et celle représentée par Claude Emonts, Président de la Fédération des CPAS, qui se montre hostile à tout pas menant à une fusion des deux entités locales.

Après plusieurs réunions de concertation entre les représentants locaux du Mouvement Réformateur, il apparaît que le parti du MR ne souhaite pas se prononcer pour un modèle unique, strict, carré et imposé d'en haut. L'idée, quoi qu'il arrive, est de ne pas changer les règles en milieu de partie mais de soutenir toute expérience pilote, toute expérience menée sur base volontaire et visant à renforcer les synergies entre les communes et les CPAS voire à intégrer les CPAS dans les communes.

### **7.1. Constats**

1. La diversité des situations locales est énorme. A cet égard, la question de la taille de la commune est fondamentale. Une commune plus rurale, moins peuplée et comportant ainsi moins d'élus et d'agents aura naturellement moins de dossiers à traiter et sera souvent plus encline à favoriser les synergies voire l'intégration du CPAS dans la commune. Parallèlement, la question de l'équilibre politique au sein de la commune est également fondamentale.
2. Le MR est favorable à un renforcement et à davantage de synergies entre la commune et le CPAS. L'objectif étant d'éviter les redondances entre les services (marchés publics, informatique, personnel, service juridique, etc.) dans un souci d'économies d'échelle renforcé par la situation financière difficile actuelle ou future de plusieurs communes. Il va falloir faire mieux ou, à tout le moins, aussi bien, avec des moyens qui pourraient s'amenuiser. De telles réformes sont donc souhaitables, en tant que gestionnaires responsables. D'ici là, nous insistons sur le contrôle, par les communes, des finances et investissements des CPAS.
3. Le MR est attaché au respect de la confidentialité par rapport à l'aide sociale. Pour le MR, une manière de rationaliser les choses, tout en ne fusionnant pas en totalité les deux entités, serait de garder tous les éléments à caractère personnels et confidentiels dans le giron de l'aide sociale tandis que les autres services généraux pourraient, eux, fusionner en totalité.



4. Le MR est également favorable à une intégration complètement de l'action sociale, c'est-à-dire qu'elle ne soit ni divisée ni multipliée entre un CPAS qui assure ses missions propres et un Echevinat de l'action sociale qui intervient au surplus (Plan de cohésion sociale, régies de quartier, relais sociaux urbains, etc.) en brassant souvent des mannes importantes d'argent public.

A cet égard, l'idée est de n'avoir qu'une seule fonction publique locale et de viser l'harmonie et non la constellation de services. Au niveau des grades légaux, ainsi, il ressort que la perspective d'un directeur financier commun, permise dans le CDLD (art.1124-21) pour des communes de moins de 20.000 habitants, serait retenue par le MR et élargie pour toutes les communes (sauf peut-être les grandes villes). Ceci permettrait également au directeur financier de la commune d'anticiper, au niveau de la réalisation de son budget, les difficultés financières éventuelles au niveau du CPAS qui ne sont pas toujours communiquées à temps entre services. Au niveau du directeur général, par contre, le groupe de travail a considéré qu'il serait particulièrement difficile de combiner la fonction de Directeur général de la commune avec la même fonction au niveau du CPAS. Sous réserve d'exceptions, notamment dans les grandes villes, c'est au Directeur général adjoint que serait, en cas d'intégration du CPAS dans la commune, confiée la tâche aujourd'hui dévolue au Directeur général du CPAS.µ

5. Enfin, les participants au groupe de travail se sont accordés sur le fait qu'il n'était pas question de « changer les règles en cours de match » et donc de procéder dès aujourd'hui à une réforme fondamentale qui viendrait modifier toutes les règles en vigueur actuellement. En d'autres termes, dans le plus grand respect de l'autonomie communale, même si le MR souhaite favoriser ces synergies, il importera de définir un cadre réglementaire qui les consacre tout en laissant aux communes, en fonction de leurs spécificités, la liberté et les modalités de leur mise en œuvre.

## **7.2. Les synergies organisées selon 3 axes**

Plusieurs éléments d'ordre « pratique », politique et sociaux doivent être pris en considération dans le développement des synergies.

L'axe logistique : là où l'administration communale et le CPAS sont physiquement regroupés (bâtiment commun même s'il importe que l'aide sociale puisse se tenir dans une certaine confidentialité), on perçoit que les synergies sont plus efficaces et que la tendance à l'échange d'information et à la coopération voire à l'intégration de services est plus forte. C'est notamment le cas à Montigny-le-Tilleul qui a été une commune pilote en la matière.

L'axe politique : une majorité absolue favorisera pratiquement dans tous les cas des synergies par rapport à une coalition hybride au sein de laquelle Bourgmestre et Président de CPAS sont issus de formations politiques concurrentes. Dans ce dernier cas, le Président de CPAS aura souvent

intérêt à défendre son institution au détriment de la commune et, parfois, de l'équilibre financier de cette dernière.

L'axe social : s'il faut bien distinguer l'action sociale (qui doit demeurer confidentielle) et la cohésion sociale, le regroupement des deux réalités serait souhaitable même si, au bout de la réflexion, la fusion ne s'opère pas.

## **8. Conclusion**

Pour le MR, il ne serait pas souhaitable de se prononcer pour un modèle unique, strict et imposé d'en haut. La diversité des situations locales et les réalités de terrain sont en effet trop nombreuses et différentes pour qu'une fusion pure et simple des Communes/CPAS soit imposée.

Néanmoins, nous souhaitons un renforcement de l'intégration de l'action sociale afin que celle-ci ne soit plus divisée ni multipliée entre un CPAS qui assure ses missions propres et un Echevinat de l'action sociale qui intervient en surplus. Le développement de synergies entre les communes et les CPAS est également vivement soutenu par le MR, et ce afin d'éviter des redondances entre les services (marchés publics, informatique, personnel, etc.). De telles fusions permettraient aux communes qui rencontrent des difficultés financières de réaliser des économies d'échelle.

Le MR est également fortement attaché au respect de la confidentialité par rapport à l'aide sociale et propose qu'en cas de fusion volontaire, les éléments à caractère personnel et confidentiel puissent rester dans le giron de l'aide sociale tandis que les autres services pourraient, le cas échéant, fusionner en totalité.

Dans un souci de renforcement de l'intégration sociale, d'économies d'échelle et de mutualisation des compétences, le MR se positionne de manière favorable aux fusions des Communes/CPAS et soutiendra toute expérience pilote menée sur base volontaire. Si un cadre réglementaire doit permettre la fusion, il est néanmoins important de laisser aux communes la liberté et les modalités de leur mise en œuvre. Contrairement à ce qui est prévu en Région flamande, nous pensons que le respect de l'autonomie communale doit être garanti.