Fédération des CPAS

AVIS DE LA FEDERATION DES CPAS

N° 2025-07

COMMENTAIRE DE LA NOTE D'ORIENTATION DU MINISTRE DES POUVOIRS LOCAUX « VERS UN SERVICE PUBLIC LOCAL MODERNISÉ ET INTÉGRÉ »

ADRESSÉ À FRANÇOIS DESQUESNES
VICE-PRÉSIDENT ET MINISTRE DU TERRITOIRE, DES INFRASTRUCTURES, DE LA MOBILITÉ ET DES POUVOIRS LOCAUX

2 OCTOBRE 2025

Personnes de contact :
Judith Duchêne - Tél : 081 24 06 70 - mailto : jdu@uvcw.be
Vincent Palate – Tél : 081 24 06 89 – mailto : vpa@uvcw.be

I. Contexte

Vous avez sollicité l'avis de la Fédération des CPAS, en date du 30 avril 2025, concernant la note d'orientation « Vers un pouvoir public local modernisé et intégré ».

Le Comité directeur de la Fédération des CPAS, réuni ce 25 septembre 2025, vous prie de trouver l'avis approuvé en séance.

II. Synthèse

Lors de sa séance du 17 avril 2025, le Gouvernement wallon a acté une note d'orientation visant à l'intégration ; elle postule une réforme institutionnelle aboutissant à **l'absorption et l'intégration des structures politiques et administratives des CPAS dans les communes**, pour toutes celles dont la taille n'atteindra pas un seuil de population, à déterminer pour le 1er janvier 2027, et pour celles qui souhaiteraient s'y engager volontairement.

Formellement, le Ministre des Pouvoirs locaux a sollicité l'avis de l'UVCW et de la Fédération des CPAS sur le seuil précité. L'ampleur des impacts, sur les pouvoirs locaux, de la réforme envisagée nous a toutefois menés à examiner et commenter, dans une analyse menée en commun, **l'ensemble du projet de réforme ainsi que les conséquences identifiées pour l'ensemble des parties concernées**.

Synthèse des objectifs et conséquences voulues de la réforme

- **Pour tous les pouvoirs locaux situés sous le seuil de population à déterminer, et pour ceux situés au-dessus du seuil qui souhaiteraient volontairement intégrer la démarche :**

  - commune et CPAS formeraient ensemble une seule structure locale[1] ;
  - la composition du conseil de l'action sociale serait identique à celle du conseil communal[2] ;
  - le collège communal deviendrait le bureau permanent[3]. Le « collège communal/bureau permanent » serait l'organe exécutif des deux administrations ;
  - mise en place de services partagés :
    - de support (un seul service financier, un seul service RH, un seul service technique…),
    - dans les compétences pour lesquelles les deux institutions mènent des actions (logement, petite enfance, santé…) ;
  - pilotage intégré (un seul directeur général et un seul directeur financier pour les 2 structures - mesures transitoires prévues) et personnel commun aux 2 entités (organigramme commun - règlement de travail commun) ;
  - gestion financière uniformisée : un seul budget et un seul compte annuel ;
  - optimisation de la gestion du patrimoine des deux entités.

1 La législation actuelle (fédérale) oblige à avoir deux structures juridiques différentes. Réunification de forme jusqu'à la modification de la loi.

2 Avec débat public. Mêmes élus siègent dans les deux conseils sans relation hiérarchique.

3 Seul organe exécutif (évolution de la présidence du CPAS vers la présidence du comité spécial de l'aide sociale). Alignement autant que possible des compétences des organes. Exclusion des décisions individuelles du conseil de l'action sociale et du bureau permanent. Suppression du comité de concertation.

➢ **Pour <u>toutes</u> les structures locales, même non intégrées :**

- comité spécial d'aide sociale obligatoire et central dans toutes les communes ;
- modernisation du processus de décision ;
- réduction du nombre de conseillers communaux, accentuée dans les moyennes et grandes communes.

Analyse des risques et enjeux pour les pouvoirs locaux et leurs missions

L'Union des Villes et Communes de Wallonie et la Fédération des CPAS mettent en avant les éléments suivants d'analyse et de mise en contexte de cette réforme.

1. Contexte de travail des CPAS et des communes pour cette législature

- L'accord de majorité positionne utilement les CPAS et les pouvoirs locaux en reconnaissant notamment leur rôle essentiel de proximité et d'accessibilité, mais d'autres points présentent des risques et inquiétudes (intégration du FSAS dans le fonds des communes, gel de l'indexation des APE pour les employeurs locaux…).

- Les grands chantiers qui attendent les CPAS et les communes pour cette législature auront des impacts cumulatifs importants et viennent se positionner sur et dans des institutions qui n'ont pas ménagé leurs efforts depuis les crises successives.

- La réforme de la fin des allocations de chômage aura des impacts durables sur les pouvoirs locaux. Le transfert de charges, couplé à des incertitudes sur la pérennité du financement, soulève des inquiétudes quant à la garantie d'un accompagnement humain, digne et efficace des personnes concernées.

2. Missions du CPAS et rôle comme acteur de lutte contre la pauvreté

- Le CPAS s'est vu, historiquement, octroyer une existence autonome, en dehors de l'administration habituelle de la commune, pour l'autoriser à remplir sa tâche d'aide sociale dans les meilleures conditions.

- Le CPAS joue un rôle essentiel et est en première ligne pour lutter contre la pauvreté et garantir la dignité humaine pour les personnes les plus vulnérables.

- En 2018, les CPAS ont été dotés d'une démarche stratégique et planificatrice propre (déclaration de politique sociale et programme stratégique transversal) en vertu de la reconnaissance du rôle essentiel des missions du conseil de l'action sociale et afin de réaffirmer et renforcer le rôle premier du CPAS dans l'action sociale locale.

- L'instauration d'une fonction de présidence spécifique et d'un tandem président-DG, dotée de compétences et responsabilités individuelles propres et spécifiques à l'action sociale, ont permis de garantir le portage d'une politique sociale lisible et spécifique au niveau local, tout en assurant la gestion quotidienne des urgences sociales.

3. Réalité socio-économique de la Région wallonne en matière de pauvreté

- La réalité socio-économique de la Région wallonne en matière de pauvreté est différente de celle de la Flandre, souvent citée en exemple dans la démarche d'intégration des institutions. La Wallonie compte désormais plus de bénéficiaires du RI (+ ASE) que de bénéficiaires des allocations de chômage.

- Le territoire wallon est par ailleurs également marqué par d'importantes variations socio-économiques ; certaines entités, parfois aussi en milieu rural, concentrant plus de pauvreté, que d'autres qui concentrent davantage de richesses et recettes fiscales locales (IPP-PRI). Cet état de fait crée un effet de cisaillement fondamental pour les finances publiques des communes et CPAS concernés, que les mécanismes d'intégration institutionnelle ne permettront pas de régler, mais risquent au contraire d'amplifier par une polarisation accrue des besoins en termes de politiques sociales, d'une part, et des ressources des pouvoirs publics d'autre part. La solidarité entre les territoires est une question qu'il convient de se poser.

4. Contexte politique et temporel de la réforme

- Les pouvoirs locaux se trouvent au centre d'une série de réformes et d'évolutions majeures engagées tant au niveau régional qu'au niveau fédéral (cf. réforme de la fonction publique locale, évolutions du fonds de pension solidarisé dans un contexte de tensions et déséquilibres communautaires, réduction des soutiens APE et recettes de fonds, évolutions substantielles des charges des CPAS en lien avec la réforme fédérale du chômage…), dont les conséquences sont plus que hasardeuses et alarmantes ; concevoir une évolution aussi drastique du paysage institutionnel, dont la mise en œuvre suivra directement les conséquences en termes de ressources financières et humaines des réformes précitées, démultiplie les risques encourus pour les pouvoirs publics locaux et les politiques dont on attend d'eux la mise en œuvre.

5. Absence d'économies d'échelles significatives

- Compte tenu des revalorisations envisagées (bourgmestres, échevins, grades légaux) et de la nouvelle configuration du comité spécial du service social, les coûts opérationnels et d'encadrement laissent présager un effet financier net plutôt négatif à court / moyen terme (cf. nos projections), étant entendu que la maximisation des synergies, elle, est déjà possible sans devoir envisager la disparition de fait du CPAS en tant qu'institution à part entière.

6. Enjeux et risques liés à l'intégration du personnel

- Les CPAS connaissent d'importantes difficultés de recrutement alors que le métier d'assistant social est officiellement reconnu par le Forem comme métier en pénurie. La réforme envisagée risque d'engendrer des impacts psychosociaux dans un contexte où le personnel des CPAS est fortement exposé (charge de travail, manifestations de violence…).

- Le personnel des CPAS et des communes n'est pas, selon leurs missions, facilement interchangeable.

7. Situation budgétaire des pouvoirs locaux extrêmement préoccupante

- Le contexte financier local est extrêmement tendu.

- L'intégration du budget du CPAS dans celui de la commune soulève des interrogations, dans le chef des CPAS, quant aux moyens consacrés à la politique sociale et aux garanties de mise en œuvre du droit constitutionnel à mener une vie conforme à la dignité humaine.

8. Difficultés de la généralisation d'un comité spécial de l'aide sociale

- Il existe dans certains CPAS un comité spécial du service social (CSSS) chargé, par délégation du conseil de l'action sociale, d'accorder l'aide sociale individualisée aux personnes ou aux familles.

- Le projet de réforme prévoit la généralisation de cet organe, sous l'appellation de comité spécial de l'aide sociale (CSAS), et encourage à lui adjoindre les compétences d'experts de la législation et du travail social.

- L'expérience de la dynamique des CSSS démontre que l'existence d'un tel organe ne se justifie pas partout (coût supplémentaire, charge administrative accrue, complexité institutionnelle peu justifiée).

- Le coût et les difficultés pratiques liées à la présence d'experts au sein des CSAS envisagés, et généralisés, ne doivent pas être négligés.

9. Risque de rigidité de la détermination de balises de l'aide sociale

- La détermination de balises de l'aide sociale relève avant tout de la compétence fédérale.

- Cumulée avec la mesure fédérale du plafonnement des aides sociales, cette mesure pourrait mener à une réduction conséquente des aides complémentaires octroyées aux personnes et à une augmentation du risque de pauvreté.

- Plus les balises se traduisent en durcissement des conditions d'accès, plus le risque de judiciarisation s'accroît.

Tous les éléments qui renvoient à cette synthèse et argumentent ces conclusions sont développés dans les pages 8 à 38.

Positionnement de la Fédération des CPAS

Le Comité directeur de la Fédération des CPAS s'est réuni le 25 septembre 2025 pour débattre de la présente note, dans son ensemble.

Le Comité directeur de la Fédération des CPAS considère, en consensus et à l'unanimité, que tous les éléments d'analyse repris dans cette note sont particulièrement pertinents et doivent être portés à la connaissance du Ministre des Pouvoirs locaux.

Ceux-ci démontrent une très grande réserve par rapport au projet d'intégration communes – CPAS proposé à ce stade par le Ministre.

Considérant cette position et à ce stade-ci, la question posée du seuil en deçà duquel cette intégration serait rendue obligatoire ne se pose pas. Notons par ailleurs que la Fédération des CPAS représentant l'ensemble des CPAS dans leur diversité, se positionner sur un seuil qui déterminerait l'existence, ou

la disparition, de facto, de certains membres, tout en induisant une disparité des logiques de gouvernance institutionnelle et des capacités de déploiement de politiques sociales adaptées aux besoins locaux ne relève pas de sa responsabilité.

Toutefois et afin de rencontrer le souhait du Ministre de rapprocher communes et CPAS, la Fédération des CPAS est favorable à la maximisation des synergies opérationnelles entre communes et CPAS par la mutualisation des services de support, matériels et infrastructures des deux entités. Celles-ci pourraient être amplifiées via une évolution du Décret « Synergies » actuel et par la levée de toutes les barrières légales et réglementaires qui existent encore (cf législations sociales fédérales, législation sur les marchés publics, mécanismes de subventionnement…). Cette optimisation pourrait déjà répondre à bien des attentes en matière de mutualisation, d'économies, de transparence et de rapprochement entre les deux institutions.

Dans un esprit constructif, la Fédération des CPAS souhaite dès lors entamer (avec le CA de l'UVCW) une discussion directe avec le Ministre et le rencontrer rapidement, afin :
- d'une part, de lui présenter toutes les analyses et constats partagés avec l'UVCW, ainsi que la position spécifique de la Fédération des CPAS ;
- d'autre part, de l'entendre présenter la valeur ajoutée de cette réforme dans le contexte actuel, de faire la démonstration que celle-ci présente un intérêt majeur pour le fonctionnement des pouvoirs locaux, pour l'amélioration de la situation budgétaire de ces mêmes pouvoirs locaux et enfin pour l'optimisation des processus d'octroi d'aides sociales dans une situation de précarité accrue objectivée.

Au-delà, le Comité directeur de la Fédération des CPAS mandate l'équipe de la Fédération des CPAS pour participer au GT mis en place par le Ministre, son Cabinet et son Administration dans un esprit positif de force de proposition.

Enfin, la Fédération des CPAS souhaite mettre en avant la procédure de fusion volontaire des communes qui engendrerait également une fusion des CPAS, réorganisant le territoire wallon en diminuant le nombre de pouvoirs locaux et en les renforçant. Ce mouvement de fusion / intégration horizontale permettrait aussi d'atteindre des intentions visées par la réforme portée par la note d'orientation.

Nous soulignons en particulier au vu des défis vertigineux qui attendent les CPAS, que les enjeux de la politique et de la cohésion sociales ne concernent pas que, et ne se règleront pas par, loin s'en faut, la réforme des interactions entre CPAS et communes. Le resserrement des liens entre les deux institutions ne doit occulter ni la nécessité de doter les CPAS des moyens financiers et humains pour gérer les exclusions du chômage et l'accroissement de la précarité, ni l'intérêt des autres formes de collaboration, entre opérateurs sociaux publics, et avec les opérateurs associatifs, pour l'opérationnalisation des politiques sociales, ni la polarisation de la précarité, laquelle doit inciter à une réflexion profonde et appuyée sur le terrain local en termes de stratégie de développement économique intégré aux contextes wallon, belge et européen, soucieuse d'une meilleure cohérence territoriale entre localisations des activités économiques, des infrastructures de services publics, des difficultés sociales et des recettes fiscales. Ces chantiers sont essentiels au développement et à la cohésion sociale de notre Région.

La Fédération des CPAS, tout comme l'UVCW, plaident dans tous les cas, pour une concertation approfondie avec les acteurs de terrain pour garantir l'adoption de mesures soutenables et soutenantes et se tient à la disposition du Gouvernement pour y travailler.

Table des matières

I. Contexte 2

II. Synthèse 2

III. Analyse du projet régional 8

A. Présentation synthétique de la réforme envisagée dans la note d'orientation 8

B. Nécessaire mise en contexte du travail des CPAS et des communes pour cette législature 10

C. Les grands chantiers qui attendent les CPAS 11

D. Les CPAS au cœur des crises successives 12

E. Les fondements historiques des CPAS 13

F. Rappel des dispositions existantes pour une optimisation des relations commune-CPAS 14

G. Rappel et enseignements de l'expérience flamande 16

H. Prise en compte des éléments contextuels spécifiquement wallons 20

I. Le contexte politique et temporel de la réforme 22

J. La logique de seuil et la détermination de celui-ci 23

K. Quels seraient les coûts-bénéfices dégagés par le projet ? 25

L. Questionnements sur l'évolution de la composition des organes 33

M. Questionnements sur les enjeux et risques liés à l'intégration du personnel CPAS au sein des communes 34

N. Questionnements sur le budget commun 36

O. Questionnements sur la composition du comité spécial de l'aide sociale / présence d'experts 36

P. Questionnements quant à la modernisation du processus de décision de l'aide : mise en place de balises 37

Q. Questionnements sur la volonté d'accroître la transparence et la visibilité de l'institution 38

III. Analyse du projet régional

Lors de sa séance du 17 avril 2025, le Gouvernement wallon a acté une note d'orientation intitulée "*Vers un service public local modernisé et intégré*".

Le modèle proposé en Gouvernement vise à mettre en place un pouvoir local et social intégré de manière volontaire, mais aussi obligatoire en-deçà d'un seuil d'habitants.

Il a été demandé à la Fédération des CPAS d'amener des propositions de seuil adapté au modèle retenu.

L'ampleur des impacts, sur les pouvoirs locaux, de la réforme envisagée nous a toutefois menés à examiner et commenter **l'ensemble du projet de réforme ainsi que les conséquences identifiées pour l'ensemble des parties concernées** :

- les institutions locales et leur fonctionnement ;
- les mandataires locaux ;
- les grades légaux et travailleurs des pouvoirs publics locaux, de tous les niveaux ;
- les citoyens et notamment celles et ceux qui sont les plus fragilisés.

A. Présentation synthétique de la réforme envisagée dans la note d'orientation[4]

Constats portés par le Ministre des Pouvoirs locaux :

- doublons des services (RH, informatique, finances, etc.) ;
- perte d'efficacité ;
- souffrance organisationnelle (surtout dans les petites structures) ;
- archaïsme décisionnel ;

alors que les missions sont dirigées vers un unique but : l'aide au citoyen

Trois objectifs poursuivis :

- simplifier le paysage institutionnel local ;
- moderniser la gouvernance et le fonctionnement communal et de CPAS ;
- renforcer le service tout en préservant sa spécificité.

Finalités de cette réforme :

- éviter les doublons ;
- accélérer les décisions ;
- réduire les coûts ;
- rendre l'action locale plus claire pour les citoyens ;
- améliorer le service et, spécifiquement, l'aide sociale.

[4] Cabinet Desquesnes, *Vers un service public local modernisé et intégré* (présentation PowerPoint), 2025. Desquesnes, F., Note rectificative 2 au Gouvernement wallon. Note d'orientation : vers un pouvoir public local modernisé et intégré, avril 2025.

Nouveau paysage institutionnel local intégré à la suite des élections de 2030

- obligatoire pour les plus petites communes (seuil à déterminer ultérieurement par le Législateur après consultation des parties prenantes - la date du 1er janvier 2027 sera la date retenue pour fixer le seuil d'habitants) ;
- accessible sur base volontaire pour les autres.

De nouvelles mesures visant à moderniser le processus décisionnel seraient applicables à toutes les structures locales wallonnes.

Ce qui change pour les <u>communes intégrées</u>

- commune et CPAS formeraient ensemble une seule structure locale[5] ;
- la composition du conseil de l'action sociale serait identique à celle du conseil communal[6] ;
- le collège communal deviendrait le bureau permanent[7]. Le « collège communal/bureau permanent » serait l'organe exécutif des deux administrations ;
- mise en place de services partagés :
  - de support (un seul service financier, un seul service RH, un seul service technique…) ;
  - dans les compétences pour lesquelles les deux institutions mènent des actions (logement, petite enfance, santé…) ;
- pilotage intégré : un seul directeur général et un seul directeur financier pour les deux structures (mesures transitoires prévues) et personnel commun aux deux entités (organigramme commun - règlement de travail commun) ;
- gestion financière uniformisée : un seul budget et un seul compte annuel ;
- optimisation de la gestion du patrimoine des deux entités.

Ce qui change pour <u>toutes</u> les structures locales

1) Comité spécial d'aide sociale obligatoire et central :

- aide individuelle exclusivement décidée au sein de cet organe ;
- huis clos obligatoire / secret professionnel mis en exergue ;
- présence d'experts de la législation sociale et de l'aide sociale encouragée ;
- présidence du conseil de l'action sociale transformée en présidence du comité spécial d'aide sociale ;
- participation du président du comité spécial d'aide sociale au collège.

2) Modernisation du processus de décision :

- Politique sociale et balises indicatives :
  ►En débat public
  ►En conseil de l'action sociale

[5] La législation actuelle (fédérale) oblige à avoir deux structures juridiques différentes. Réunification de forme jusqu'à la modification de la loi.

[6] Avec débat public. Mêmes élus siègent dans les deux conseils sans relation hiérarchique.

[7] Seul organe exécutif (évolution de la présidence du CPAS vers la présidence du comité spécial de l'aide sociale). Alignement autant que possible des compétences des organes. Exclusion des décisions individuelles du conseil de l'action sociale et du bureau permanent. Suppression du comité de concertation.

BUTS :
- garantir l'égalité de traitement entre les citoyens ;
- développer une véritable politique sociale transparente ;
- éviter la dilution de la question sociale dans les autres politiques.

3) Moins d'élus, plus de lisibilité :
- réduction du nombre de conseillers et d'échevins en fonction de la taille des entités : « *Le nombre de conseillers communaux sera réduit dans toutes les communes en tenant compte d'une diminution plus importante dans les moyennes et grandes communes* » ;
- revalorisation du traitement des bourgmestres, des échevins et des grades légaux pour les communes intégrées.

B. Nécessaire mise en contexte du travail des CPAS et des communes pour cette législature

Ce projet de réforme visant à créer un service public local modernisé et intégré s'inscrit tout d'abord dans un contexte plus large que nous souhaitons éclairer.

La déclaration de politique régionale 2024-2029 annonce des éléments positifs pour les pouvoirs locaux en reconnaissant notamment leur rôle essentiel, mais soulève également des points d'inquiétude par le biais de mesures qui reportent, sur l'échelon local, une charge financière transférée des autres niveaux de pouvoir ainsi qu'un surcroît de travail sans précédent pour ce qui concerne les CPAS.

L'accord de majorité positionne utilement les CPAS et les pouvoirs locaux :

- la reconnaissance du rôle essentiel de proximité et d'accessibilité pour l'ensemble de la population rempli par les villes et communes de Wallonie : "[…] ***les pouvoirs locaux méritent de l'attention, de la considération, du respect.***"[8] ;
- la volonté de solliciter le Fédéral quant aux pensions des agents de la fonction publique locale en vue d'une solution pérenne ;
- la proposition de regrouper les budgets dédicacés aux communes dans un « fonds des communes à l'extraordinaire »[9] ;
- les engagements en faveur de la simplification administrative, de l'amélioration de la gouvernance et de la modernisation des structures locales à travers, notamment, le renforcement de la supracommunalité et le soutien aux fusions volontaires des communes ;
- la reconnaissance de l'importance du rôle des CPAS en matière de réinsertion professionnelle afin d'accompagner les bénéficiaires vers le retour au travail et la vie sociale[10] ;
- la **volonté de faire du CPAS un acteur central de lutte contre la précarité**, y compris la précarité énergétique[11] et d'en faire un partenaire de la lutte contre la précarité hydrique[12] ;
- le fait de faire de la **lutte contre la pauvreté** une **priorité de l'action gouvernementale**[13] ;
- la pérennisation de l'action des services d'insertion sociale[14], essentiels pour les CPAS vu l'éloignement observé de certains publics ;

8 DPR 2024-2029, p.94.
9 Ibid., p. 96.
10 Ibid., p. 55.
11 Ibid., p.70.
12 Ibid., p. 84.
13 Ibid., p. 53.
14 Ibid., p. 54.

- le fait que le Gouvernement fasse de la santé mentale une cause importante et interfédérale[15] ;
- la volonté du Gouvernement de lutter contre le surendettement et de mener un travail avec les services agréés de médiation de dettes (SMD) et l'Observatoire afin d'améliorer l'efficacité des mécanismes en place[16].

D'autres points présentent, par contre, des risques et des inquiétudes pour les pouvoirs locaux :

- au Fédéral, la révision du mécanisme d'octroi des allocations de chômage qui aura incontestablement des répercussions sur les CPAS et les communes (report d'une partie de la charge financière sur l'échelon local, charge de travail, augmentation des publics…) ;
- la volonté du Gouvernement wallon d'intégrer le Fonds spécial de l'aide sociale au Fonds des communes et la révision des critères d'attribution alors que notre association plaide pour son relèvement ;
- le gel de l'indexation des subventions APE pour les employeurs locaux alors que ce dispositif est crucial pour le fonctionnement des pouvoirs locaux et la qualité du service public rendu aux citoyens ;
- l'absence de garanties de la neutralité budgétaire de l'ensemble des décisions et politiques régionales susceptibles d'avoir un impact négatif sur les finances locales ;
- la faible place consacrée aux villes dans la DPR alors qu'elles seront plus fortement impactées par la révision du mécanisme d'octroi des allocations de chômage ;
- la liaison entre l'attribution d'un logement social à la situation socioprofessionnelle du candidat locataire qui revient à ajouter une condition à l'accès au logement social.

C. Les grands chantiers qui attendent les CPAS

De façon très opérationnelle, à un peu plus d'un an de l'investiture du nouveau Gouvernement wallon, notre association identifie en outre très clairement les grands chantiers qui attendent les CPAS pour cette législature. Ceux-ci ont été présentés aux CPAS dans le cadre de l'Assemblée générale de la Fédération des CPAS le 19 juin 2025.

Si l'exclusion des chômeurs dits « de longue durée » est probablement la mesure la plus visible et la plus médiatisée, **d'autres mesures fédérales et régionales plus discrètes vont également avoir des impacts cumulatifs importants sur les CPAS**, tant du point de vue institutionnel que de celui des relations d'accompagnement avec les usagers.

Citons notamment :

- les annonces successives de pertes de subventions qui induisent déjà, dans les CPAS, des pertes d'emplois (suppression du Fonds de participation et activation sociale, suppression du « Plan hivernal », suppression de la subvention « formation pour les usagers », arrêt des projets E-Inclusion, extinction du Fonds « bien-être psychologique », suppression du subside REDI, perte des emplois dits « Collignon », suppression des capteurs emplois (en insertion socioprofessionnelle), suppression des emplois liés aux projets « territoires sans-abri » et « territoires zéro-chômeur », suppression des tuteurs Energie-Eau…) ;
- la fin (dans le temps) des allocations d'insertion ;
- le durcissement du contrôle sur les allocataires sociaux ;
- la mise en œuvre des recommandations du GT mis sur pied à la suite de l'affaire du CPAS d'Anderlecht à la Chambre ;
- l'amplification de l'activation et des exclusions par le Forem ;

[15] Ibid., p. 45.
[16] Ibid., p. 54.

- le conditionnement d'accès et de durée d'occupation dans les logements sociaux à des critères de mise à l'emploi ;
- le potentiel élargissement des conditions d'accès à la profession d'assistant social ;
- la suppression des ILA ;
- la pression générale (financière) sur l'ensemble des missions facultatives assurées par les CPAS ;
- l'intégration du FSAS dans le Fonds des communes ;
- la fiscalisation du RI ;
- l'accentuation de la contractualisation via notamment le PIIS ;
- la perspective de plafonnement imposé (par le Fédéral) des aides sociales ;
- l'imposition de mesures pour lutter contre la fraude sociale ;
- le financement des CPAS lié aux résultats ;
- la réforme de la fonction publique locale ;
- etc.

D. Les CPAS au cœur des crises successives

Ces grands chantiers viennent par ailleurs se positionner sur et dans une institution qui n'a pas ménagé ses efforts depuis quelques années.

Les pouvoirs locaux ont été au cœur des crises qui se sont succédé dans notre pays, et les CPAS au cœur des conséquences sociales que ces dernières génèrent, dans un contexte où les indicateurs liés à la précarité et aux risques de pauvreté n'évoluent guère dans le bon sens[17].

Le CPAS est la principale institution en charge de la pauvreté, présente sur l'ensemble du territoire belge et qui fournit un service de base sur l'ensemble des territoires communaux.

Il exerce, pour rappel et de manière non exhaustive, les missions suivantes : octroi de l'aide sociale, insertion socioprofessionnelle, accueil des personnes étrangères, octroi d'aides urgentes, aide à l'accès à l'énergie et l'eau, aide à l'accès au logement, dispositifs de lutte contre le sans-abrisme, aide à l'accès à l'alimentation, aide à la mobilité, services à domicile à destination du troisième âge, services résidentiels, services de médiation de dettes…

La DPR plaide pour un « *nouveau pacte social* » visant à ne laisser « *personne au bord du chemin* », à « *améliorer la qualité des services publics* », « *à rendre les services publics performants* », à instaurer une « *confiance renforcée vis-à-vis des pouvoirs locaux* », à « *faire de la lutte contre la pauvreté une priorité de l'action gouvernementale* », à « *faire du CPAS un acteur central de lutte contre la précarité* » et à « *leur [les CPAS] faire jouer un rôle majeur en matière de réinsertion professionnelle* ».

Durant cette législature, les CPAS vont accompagner les chômeurs de longue durée exclus du régime des allocations de chômage, tout en gérant les impacts cumulatifs de l'ensemble des autres mesures détaillées supra.

Les CPAS sont donc placés par les gouvernements wallon et fédéral au cœur d'importantes réformes sociales, économiques et d'emploi.

Or, paradoxalement, dans le même moment, ces mêmes CPAS se voient impactés par des économies budgétaires conséquentes ainsi que par le présent projet de réforme impliquant une reconfiguration institutionnelle significative.

[17] Pour plus de détails sur la situation socio-économique régionale, voir infra.

Commentaire

Si, ainsi que l'annonce la DPR, l'heure est à la reconnaissance du rôle essentiel de proximité joué par les pouvoirs locaux (dont les CPAS), si la lutte contre la pauvreté constitue une priorité de l'action gouvernementale et que le CPAS est identifié comme un acteur central de la lutte contre la précarité, c'est vers un **renforcement de l'institution CPAS et une consolidation de son rôle et de son statut qu'il faut s'orienter, en partant des besoins des personnes et des besoins sociaux identifiés.**

Une autre priorité est d'émettre, à l'attention de l'ensemble des travailleurs en CPAS, des signes de reconnaissance du travail accompli et à accomplir, par la consécration de leur rôle au sein d'une institution reconnue à part entière.

La réforme envisagée est-elle susceptible de contribuer au renforcement durable de la solidité des CPAS, tant sur le plan institutionnel et financier que sur celui des ressources humaines et de la qualité de l'accompagnement social ?

Pourra-t-elle soutenir le redéploiement de la première ligne sociale, aujourd'hui fragilisée, et offrir des perspectives concrètes face aux difficultés persistantes de recrutement de travailleurs sociaux, dans un contexte marqué par la pénurie ; et ce compte tenu des conséquences des réformes en cours et en préparation dont les conséquences se ressentiront pleinement lorsqu'il s'agira d'intégrer les CPAS ?

E. Les fondements historiques des CPAS

En 2026, la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS fêtera ses 50 ans.

Un retour historique sur les travaux parlementaires constitutifs de la loi organique de 1976 ainsi que sur la doctrine qui l'a suivie nous informe du fait que le Législateur a voulu octroyer au CPAS une existence autonome en dehors de l'administration habituelle de la commune pour l'autoriser à remplir sa tâche d'aide sociale dans les meilleures conditions[18].

Ainsi, pendant les travaux préparatoires parlementaires de la loi organique des CPAS, le Ministre compétent d'alors a mis l'accent sur le fait que l'administration communale et le CPAS étaient deux choses totalement différentes.

Le Ministre a déclaré espérer que le CPAS fera preuve d'esprit d'union pour s'acquitter comme il se doit des missions si délicates qui lui seront confiées[19].

Des travaux parlementaires préparatoires, il ressort également que la formule d'une institution dont le seul souci est le bien-être et le service à la population en difficulté **est créée pour une exécution optimale de cette tâche.**

Cette institution spécifique présente des mécanismes de fonctionnement spécifiques : une composition proportionnelle, la désignation des membres du conseil via des élections au suffrage indirect permet à la fois qu'il soit le reflet politique du conseil communal tout en préservant davantage cet organe et ses membres des enjeux électoraux directs et des réunions à huis clos.

[18] « La raison d'être du CPAS », *Mouv. Comm. 5/1990*.
[19] Doc. Sén., n°581 (1974-1975), N 2, p. 17.

Les relations entre commune et CPAS ont été remises à débat dans le cadre des travaux parlementaires de la loi du 5 août 1992 portant des dispositions relatives aux centres publics d'aide sociale[20]. Les modifications proposées par cette loi visaient « *à renforcer la confiance en cette institution publique première qu'est la commune et, par conséquent, le CPAS* »[21].

L'un des objectifs prioritaires de cette réforme était de renforcer la cohérence entre la commune et le CPAS, en particulier en matière de gestion du personnel, de création de services et de définition des ressources financières avec, en toile de fond, la volonté d'amplifier les missions des CPAS.

Dans le cadre de ces travaux, les points suivants sont rappelés :
- le CPAS est en première ligne pour lutter contre la pauvreté. Il joue un rôle essentiel dans notre société démocratique pour contribuer à redonner un peu de dignité à tous les exclus de la croissance économique et sociale[22] ;
- le caractère essentiel de la cohérence entre commune et CPAS afin de garantir la qualité des services offerts, mais également pour déterminer les justes moyens que la commune consacre à l'action au profit des plus défavorisés[23] ;
- le fait que le CPAS est le bras social de la commune, sans que soit niée la spécificité de sa mission[24] ;
- le fait de chercher, par le projet de loi, un équilibre entre le maintien de la spécificité du CPAS et l'accroissement des droits des autorités communales qui supportent la responsabilité financière de l'ensemble des actions menées par le CPAS[25] ;
- la nécessité de forger, entre commune et CPAS, une concertation de tous les instants qui doit permettre le plein exercice des missions du CPAS en garantissant la commune contre les risques d'explosion budgétaire[26].

Cet aperçu historique témoigne du fait que, de tout temps, une attention à la spécificité des missions du CPAS a été portée et que les relations entre CPAS et commune ont toujours été au cœur des préoccupations politiques. Elles ont déjà fait l'objet de nombreux débats et ajustements législatifs, dans le but notamment de renforcer les espaces de concertation et de dialogue entre les deux entités.

Les adaptations successives de la loi organique des CPAS ont déjà permis de faire évoluer le cadre légal tout en préservant, jusqu'à présent, la reconnaissance **du rôle spécifique du CPAS comme acteur de première ligne dans la lutte contre la pauvreté** et dans la **garantie de la dignité humaine** pour les personnes les plus vulnérables.

F. Rappel des dispositions existantes pour une optimisation des relations commune-CPAS

Le projet d'une fusion / intégration commune-CPAS a déjà été, à plusieurs reprises, à l'ordre du jour de différents gouvernements.

[20] *MB* 8.10.1992.
[21] Sénat de Belgique, 15.7.1992, Proj. de L. portant des dispositions relatives aux centres publics d'aide sociale, Rapport fait au nom de la Commission de la santé publique et de l'environnement, p 3.
[22] Ibid., p. 3.
[23] Ibid., p.5.
[24] Ibid., p. 5.
[25] Ibid., p. 5.
[26] Ibid. p. 5.

2014

Il apparaît, sur une base volontaire, dans la DPR de 2014-2019 portée par le Gouvernement Magnette[27].

Celle-ci indique :

« 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 communes et CPAS à fusionner sur une base volontaire avec maintien d'un comité spécial de l'action sociale pour l'attribution des aides individuelles »*[28].

Dans le même temps, l'accord de gouvernement fédéral de 2014 porté par le Gouvernement Michel I prévoit de modifier « *le cadre légal afin de permettre une intégration organique des administrations communales et des CPAS. Il [le gouvernement fédéral] 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 au professionnalisme de l'aide soient assurées. »*[29]

En ce qui concerne le projet régional wallon porté par le Gouvernement Magnette, il a été abandonné en mai 2015 à la suite des inquiétudes avancées par différents acteurs de l'action sociale et de la lutte contre la pauvreté (dont, notamment, la Fédération des CPAS, l'UVCW et le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté et, plus largement, le monde associatif).

En ce qui concerne le projet fédéral porté par le Gouvernement Michel I, le Conseil d'Etat a été chargé de rendre un avis sur un avant-projet de loi déposé par le Ministre de l'Intégration sociale.

L'avis du Conseil d'Etat du 9 mai 2016 avance les éléments suivants :

- l'Autorité fédérale est compétente, notamment, pour ce qui concerne les matières réglées par les articles 1er et 2 de la loi organique du 8 juillet 1976 'relative aux centres publics d'aide sociale'. Il entre donc dans la sphère de compétences de l'autorité fédérale de créer des centres publics d'aide sociale, de déterminer leur mission générale et de définir leur lien avec la commune[30].

- *« l'avant-projet de loi à l'examen opère un changement d'un tout autre ordre que la modification consistant à créer des CPAS, à déterminer leur mission générale et à définir leurs liens avec la commune, puisqu'il entend rendre possible le transfert en bloc, à une autre autorité publique que ces centres - à savoir aux communes elles-mêmes -, de l'ensemble des missions actuellement confiées aux centres. »*[31]

---

27 CRISP, *Exécutifs et Gouvernements de la Région wallonne depuis 1981*. Voir: https://www.crisp.be/documents-politiques/gouvernements/executifs-et-gouvernements-de-la-region-wallonne-depuis-1981/ [consulté le 19.8.2025].

28 DPR 2014-2019, *Oser, innover, rassembler*, pp. 104-105.

29 Accord de gouvernement 2014, point 3.3.5. relatif à l'aide aux CPAS et aux pouvoirs locaux. https://ds.static.rtbf.be/article/pdf/accord-de-gouvernement-1412870620.pdfoir: https://ds.static.rtbf.be/article/pdf/accord-de-gouvernement-1412870620.pdf [consulté le 19.8.2025].

30 Conseil d'Etat section législation, avis 59.067/VR du 9 .5.2016 sur un avant-projet de loi 'modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale', pp. 5-6.

31 Ibid., p. 7.

« […] dès lors que l'avant-projet à l'examen permet de les déposséder [les CPAS] de l'ensemble de leurs attributions, il autorise que ces centres soient transformés en coquilles vides. »[32]
« Pareille réforme aboutit à modifier l'économie de la répartition des compétences opérée par l'article 5, § 1er, II, 2°, de loi spéciale du 8 août 1980, d'une manière qui ne semble pas admissible, à tout le moins de la part du législateur ordinaire. »[33]

Le projet a donc été abandonné à la suite de cet avis du Conseil d'Etat qui concluait notamment la nécessité d'une majorité spéciale pour l'adoption de l'avant-projet de loi à l'examen.

2017

A la fin du mois de juillet 2017, un nouveau gouvernement wallon se met en place, piloté par le Ministre-Président Willy Borsus.

La Déclaration de politique régionale (DPR) 2017 - 2019 entend favoriser les « rapprochements » entre communes et CPAS[34].

À la suite de l'inscription de ce principe dans la feuille de route wallonne et aux rencontres que notre association a pu avoir avec la Ministre des Pouvoirs locaux Valérie De Bue, la Fédération des CPAS et l'UVCW ont travaillé à la construction d'un avis conjoint, adopté par leurs instances décisionnelles respectives et adressé à la Ministre en date du 23 janvier 2018.

Un certain nombre de revendications portées par la Fédération des CPAS et l'UVCW ont été entendues et suivies dans le cadre de l'écriture des deux décrets qui ont finalement concrétisé, pour la loi organique des CPAS, l'intention portée par la DPR : l'un visant à doter les CPAS d'un programme stratégique transversal propre ; l'autre intégrant le renforcement des synergies dans la loi organique des CPAS[35].

Dans l'exposé des motifs du décret intégrant le PST dans la loi organique des CPAS, la Ministre indique doter les CPAS de tels outils[36] par le fait que *« […] les **missions du conseil de l'action sociale** sont à ce point **importantes et essentielles** qu'associer les CPAS à une démarche stratégique et planificatrice permettra également de **réaffirmer et renforcer son rôle premier dans l'action sociale locale** »*[37]

G. Rappel et enseignements de l'expérience flamande

Le 1er janvier 2019, l'ensemble des CPAS flamands ont été intégrés au sein de leur administration communale[38].

Le CPAS dispose toujours d'une personnalité juridique propre en l'absence de modification du cadre légal fédéral. Il est intégré à la commune par le biais de ses organes et de la direction générale et financière.

32 Ibid., p. 7.
33 Ibid., p. 7.
34 DPR 2017 - 2019, La Wallonie plus forte, p. 32.
35 Décr. 19.7.2018 intégrant le programme stratégique transversal dans la L.O. du 8.7.1976 des CPAS, *MB* 28.8.2018/Décr. 19.7.2018 intégrant le renforcement des synergies dans la L.O. du 8.7.1976 des CPAS, *MB* 6.9.2018.
36 Déclaration de politique sociale et programme stratégique transversal.
37 Exposé des motifs du projet de décret intégrant le PST dans la L.O. du 8.7.1976 des CPAS, p. 5.
38 Par le biais du Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur.

- la composition du conseil de l'action sociale est identique à celle du conseil communal ;
- le/la président du conseil communal = le/la président(e) du conseil de l'action sociale ;
- la composition du bureau permanent est identique à celle du collège ;
- le/la bourgmestre = le/la président(e) du bureau permanent = le/la président(e) du collège des bourgmestre et échevins ;
- les membres du CAS désignent les membres du comité spécial de l'action sociale qui prend les décisions sur les dossiers individuels et peut donner des avis au conseil communal sur les orientations de la politique sociale locale ;
- les deux entités disposent d'un seul directeur général et d'un seul directeur financier. Les deux directeurs/directrices (et leurs adjoint(e)s, le cas échéant) sont officiellement employé(e)s par la commune. Le reste du personnel est employé par la commune ou le CPAS.
  Toutefois en concluant un accord de gestion, la commune et le CPAS peuvent faire appel au personnel de l'autre entité. **La spécificité du CPAS est qu'il a besoin de travailleurs sociaux assermentés.**

Parallèlement à l'exercice d'intégration commune-CPAS, depuis 2018, le décret sur la politique sociale locale[39] **a confié au pouvoir local le rôle de « régisseur » de la politique sociale et a renforcé la collaboration entre les CAW** (Centrum Algemeen Welzijnswerk)[40], les CPAS et les services sociaux des mutualités pour organiser localement un accueil large et intégré[41].

Cet **accueil large et intégré** (GBO) fournit une information neutre sur l'aide et les services sociaux locaux. Il aide à **identifier et faire valoir ses droits**, **clarifie les demandes d'aide**, et **oriente de manière impartiale** vers le soutien local approprié[42].

En 2024, une étude, menée par un consortium d'universités flamandes, a été publiée sur les « *effets de l'intégration commune-CPAS du point de vue des personnes concernées* »[43]. Celle-ci a été menée auprès de 30 pouvoirs locaux flamands et donne la parole aux acteurs qui ont vécu cette intégration de près, à savoir :

- les responsables politiques (échevin des affaires sociales / bourgmestre) ;
- les responsables administratifs (directeur général, directeur financier, les membres de l'équipe de direction) ;
- les collaborateurs de terrain (comme les travailleurs sociaux et le personnel des services de support).

---

39 Decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid.

40 Centre d'aide sociale. Les CAW sont des organisations flamandes qui offrent un soutien psychosocial aux personnes confrontées à des difficultés personnelles, relationnelles ou sociales. Elles endossent un rôle actif notamment en matière de prévention et de gestion de crise. Il existe 11 CAW en Flandre actifs sur des bassins territoriaux regroupant plusieurs communes. Ces structures ont été créées à la fin des années '90 à la suite d'une fusion entre plusieurs petites asbl actives dans l'amélioration du bien-être des personnes. Les CAW sont principalement financés par le gouvernement flamand. En complément, la plupart des CAW reçoivent également des subventions des autorités locales pour des missions spécifiques. Voir: https://www.caw.be/over-het-caw/organisatie/ [consulté le 20.8.2025].

41 Geïntegreerd breed onthaal (GBO).

42 https://www.vgc.be/wat-biedt-n-brussel/welzijn/geintegreerd-breed-onthaal#:~:text=Hoe%20werkt%20het%20GBO?,naar%20de%20juiste%20lokale%20ondersteuning. [consulté le 20.8.2025]

43 Steunpunt bestuurlijke vernieuwing, 2024, Effecten van de integratie gemeente en OCMW vanuit het perspectief van de betrokkenen. Evaluatiestudie. Voir :
https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/_files/ugd/b8884e_e4e2070cc930442f8b60c44610ff5ee6.pdf [consulté le 19.8.2025]

Ces effets sont analysés selon quatre domaines :
- les relations politico-administratives ;
- le fonctionnement interne ;
- la politique et les services ;
- l'autonomisation, la privatisation et les associations de CPAS.

Pour des raisons évidentes de concision, il ne nous est pas possible de détailler ici l'ensemble des éléments de cette étude.

Nous ne reprendrons ci-après que le résumé succinct des conclusions sur les effets de l'intégration commune-CPAS issu de l'étude elle-même[44], que nous reproduisons, en le traduisant.

- ***« Diminution de l'attention portée à la politique sociale au sein du conseil de l'action sociale***

Comparée à l'attention accordée à la politique sociale dans l'ancien conseil de l'action sociale du CPAS, l'attention portée à la politique sociale au sein du conseil de l'action sociale a diminué. Cela s'explique, dans la pratique, par le déplacement des points à l'ordre du jour relatifs à la politique sociale vers le conseil communal, le collège communal et l'échevin des affaires sociales.

Cependant, cette diminution de l'attention au sein du CAS n'a que peu d'impact sur la qualité perçue de la politique sociale.

- ***Importance du comité spécial pour le service social***

Bien que dans la majorité des administrations locales, le comité spécial joue principalement un rôle exécutif (c'est-à-dire le traitement des dossiers d'aide sociale), on observe que les communes disposant d'un comité spécial actif - avec une fonction consultative sur la politique sociale - bénéficient d'une politique sociale de meilleure qualité.

La fonction de conseil politique du comité spécial pousse, dans ces communes, le collège communal et le conseil à proposer des initiatives de qualité, en lien avec la réalité quotidienne qu'ils rencontrent à travers les dossiers d'aide.

- ***Pas encore d'intégration structurelle et culturelle maximale du service social dans la commune***

Bien que les services de support (finances, personnel, infrastructure, TIC, communication) soient déjà largement intégrés dans la plupart des communes, ce n'est souvent pas le cas pour le service social et son accueil.

On observe encore d'importantes différences culturelles entre le service social et les services communaux, notamment en matière :
- *de prestation de services (aide sociale vs services administratifs) ;*
- *de leadership (approche de coaching vs approche hiérarchique) ;*
- *de spécialisation (spécialisation par public cible vs spécialisation par tâche).*

Ces différences peuvent parfois générer des tensions.

[44] Ibid., pp. 5-6.

Par ailleurs, il apparaît que le degré d'intégration culturelle et de collaboration entre la commune et le CPAS a un impact plus positif sur la qualité perçue de la politique sociale et des services que le degré d'intégration structurelle.

- ***Gains d'efficacité grâce à l'intégration structurelle***

Une intégration structurelle optimale a un impact positif sur les gains d'efficacité perçus générés par l'intégration. Ces gains se manifestent principalement au niveau des services de support (finances, personnel, infrastructure, TIC, communication), mais aussi dans le service social et l'accueil (par exemple, rotation du personnel d'accueil).

La répartition des tâches et l'affectation du personnel deviennent plus efficaces grâce à une intégration structurelle approfondie du CPAS dans la commune.

Un équilibre entre la recherche de gains d'efficacité via l'intégration structurelle et la mise en œuvre d'une politique sociale de qualité via une collaboration renforcée et une harmonisation culturelle entre les services autonomes semble nécessaire.

- ***L'intégration commune-CPAS n'est pas une réforme achevée***

Les entretiens ont révélé que l'intégration entre les communes et les CPAS n'est pas encore totalement finalisée dans la plupart des communes. Dans l'esprit de nombreux anciens collaborateurs du CPAS, celui-ci est encore perçu comme une organisation distincte.

La participation du personnel au processus d'intégration et la création d'un soutien interne se sont avérées essentielles pour une intégration structurelle et culturelle réussie, ainsi que pour la réalisation de gains d'efficacité. Toutefois, ces aspects n'ont pas toujours été exploités de manière optimale durant le processus.

Les communes ont pris des initiatives pour rapprocher les équipes (par exemple, des ateliers, des moments de rencontre), mais n'ont souvent pas réussi à faire ressentir les bénéfices de l'intégration au personnel. En conséquence, les trajectoires de changement ne sont pas réellement terminées et devraient idéalement être complétées par une période prolongée de suivi actif.

- ***L'intégration commune-CPAS entraîne une privatisation et une autonomisation***

L'impact de l'intégration entre la commune et le CPAS sur l'organisation des services du CPAS se manifeste principalement par l'autonomisation de certains services dans des structures de droit public. Les entretiens ont révélé que le choix de cette forme d'autonomisation (plutôt que celle de droit privé) après l'intégration était principalement motivé par la volonté de conserver un certain contrôle sur ces services.

Par ailleurs, on constate également que l'intégration a conduit à une privatisation (limitée) de certains services du CPAS ».

La partie « recommandations » de l'étude laisse penser qu'**il n'existe pas en Flandre non plus d'évaluation objective sur les avantages / inconvénients d'une intégration entre la commune et le CPAS.** Les chercheurs recommandent notamment « *de **ne pas considérer les avantages d'une intégration physique comme allant de soi, mais de les évaluer sur la base d'une analyse coûts-***

bénéfices rigoureuse, afin de déterminer dans quelle mesure une telle intégration est nécessaire pour parvenir à une organisation plus efficace et à une offre de services de meilleure qualité »[45].

Commentaire

L'intégration commune-CPAS en Flandre prend place dans un autre contexte de structuration du paysage social, composé par des acteurs dont on ne retrouve pas de structures équivalentes en Wallonie. Le maillage territorial et les services sociaux proposés aux citoyens sur lesquels cette intégration a pris place sont donc différents.

Il en va de même en ce qui concerne la situation socio-économique de la Flandre, nettement plus favorable au regard du taux de risque de pauvreté[46] que ce que nous connaissons en Wallonie.

Notre association plaide pour le renforcement du CPAS comme pivot / régisseur / coordinateur de la politique sociale locale et de ses différents acteurs.

L'étude pointe également le fait que l'intégration amène une autonomisation / privatisation de certains services.

L'autonomisation de services dans des structures de droit public entraîne une démultiplication de structures.

Le transfert, dans des structures privées, de services autrefois gérés par les CPAS a notamment des impacts en cascade sur l'accessibilité du service en termes de coût, préjudiciables dans la configuration socio-économique de la population wallonne. Si l'on prend l'exemple des maisons de repos : le secteur privé pratique généralement des prix plus élevés que le secteur public.

Sans autre alternative sur le territoire, les personnes sans moyens et qui doivent aller vivre dans une telle structure s'adressent au CPAS et introduisent une demande d'aide sociale complémentaire (financée à 100 % sur fonds propres). Si l'état de besoin est confirmé, le CPAS doit donc intervenir financièrement pour rendre accessible un service qui aurait pu être fourni à moindre coût pour les personnes s'il était resté dans le giron du CPAS.

H. Prise en compte des éléments contextuels spécifiquement wallons

1. Des réalités socio-économiques contrastées entre Régions

Le 1er janvier 2019 la Flandre a intégré les organes et les mandataires du CPAS dans les organes communaux. Le gouvernement wallon semble, à travers la présente note d'orientation, s'inspirer de cette réforme. Procéder à une réforme d'une telle ampleur nécessite à notre estime de s'attarder sur le contexte dans lequel elle s'inscrit.

Au moment de l'intégration en Flandre, 14 % de la population était exposée à un risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. En 2024, ce taux s'élève à 21,8 % en Wallonie[47]. Cette différence est constante

[45] Ibid., p. 70.
[46] Nous détaillerons ce point infra.
[47] https://statbel.fgov.be/fr/themes/menages/pauvrete-et-conditions-de-vie/risque-de-pauvrete-ou-dexclusion-sociale#news

depuis plusieurs années, indépendamment des indicateurs utilisés : le taux de risque de pauvreté est en moyenne **deux à trois fois plus élevé en Wallonie** qu'en Flandre.

La Flandre enregistrait en 2019, un taux de chômage de 3 %, tandis qu'il atteignait 7,5 % en Wallonie au premier semestre 2025[48]. De même, le taux d'emploi en Flandre se situe à 77 % contre 65 % en Wallonie (chiffres 2023).

Les dynamiques d'emploi s'opposent diamétralement entre les deux régions. **Ces dynamiques prennent une dimension critique dans le contexte de la réforme limitant la durée des allocations de chômage**.

Par ailleurs, la **Wallonie compte deux fois plus de bénéficiaires du RI** pour une population **presque deux fois moins élevée que la population flamande**[49].

2. En Wallonie, plus de bénéficiaires du RI (+ ASE) que des allocations de chômage

En Wallonie, en 2024, les courbes du chômage et du revenu d'intégration (ainsi que de l'aide sociale équivalente) se sont croisées pour la première fois. Il y a donc, en Wallonie, plus de bénéficiaires du RI et de l'aide sociale équivalente que de bénéficiaires des allocations de chômage.

Les fins de droit aux allocations de chômage vont amplifier le phénomène dans prochains mois / prochaines années.

3. Des moyens financiers et en personnel qui ne cessent de diminuer

La compensation financière validée par le Fédéral pour la fin des allocations de chômage reste, à ce stade-ci et pour l'ensemble de la programmation, inférieure aux estimations de coûts de la Fédération des CPAS de Wallonie, de Belfius et de la Fédération des CPAS bruxellois.

Au-delà de la question budgétaire immédiate, c'est le principe de neutralité budgétaire qui interpelle : le transfert de charges, couplé à des incertitudes sur la pérennité du financement (dégressivité de la prise en charge, système de bonus/malus, variabilité selon la taille des communes…), soulève des inquiétudes quant à la garantie d'un accompagnement humain, digne et efficace des personnes concernées.

De même, tout le secteur associatif connaît également des pertes de subsides importantes qui amènent un **report de charge de travail vers les CPAS, dans tous les domaines (aînés, logement…)**. En effet, ceux-ci ne peuvent plus compter sur ce réseau pour assurer, en partenariat, un accompagnement des usagers plus spécifiquement ciblé sur certaines problématiques et doivent donc le reprendre eux-mêmes en charge.

[48] https://statbel.fgov.be/fr/themes/emploi-formation/marche-du-travail/emploi-et-chomage#figures

[49] Au moment de la réforme en Flandre, 0,97 % de la population flamande âgée de 18 à 64 ans bénéficiait d'un revenu d'intégration sociale (RIS), contre 3,59 % en Wallonie. En chiffres absolus, cela représentait environ 38 000 bénéficiaires en Flandre au début de l'année 2019, contre 76 000 en Wallonie en janvier 2025, rien que pour le RIS. Ces chiffres prennent tout leur sens lorsqu'on les rapporte à la population : on compte 6 821 770 habitants en Flandre contre seulement 3 692 283 en Wallonie.
https://stat.mi-is.be/fr/dashboard/ris_classiques?menu=linecharts
https://statbel.fgov.be/fr/nouvelles/chiffres-cles-2024

Les CPAS, et plus largement l'ensemble des communes wallonnes, seront en première ligne pour gérer les flux de personnes et les conséquences de la fin, dans le temps, des allocations de chômage. Si les pouvoirs locaux assumeront leurs responsabilités, il est essentiel que les moyens humains et financiers qui leur sont délégués soient à la hauteur. Faute de quoi, la réforme risque d'entraîner une dégradation de l'accompagnement et un accroissement des tensions sociales.

Commentaire

Notre association attire l'attention sur le fait que **les CPAS sont d'ores et déjà fortement mobilisés face à une demande sociale en constante augmentation**, laquelle nécessite une stabilisation institutionnelle face aux défis que représentent ces nouveaux dossiers.

Notre association demeure préoccupée par les **impacts durables** sur les pouvoirs locaux de la réforme du chômage qui acte une réalité désormais inévitable : le transfert de charge sur les communes et CPAS wallons d'une part de la sécurité sociale fédérale.

I. Le contexte politique et temporel de la réforme

La législature en cours comporte de nombreux chantiers / défis pour les pouvoirs locaux, et pour les CPAS en particulier.

Dans un même temps, une réforme institutionnelle d'ampleur est mise à l'agenda.

Une telle réforme implique un changement de paradoxe institutionnel majeur et nécessite - au sein de chaque entité concernée - une lourde préparation en amont, au sein de la structure et avec les équipes, et engendre une charge de travail additionnelle pour la majeure partie des membres du personnel et des mandataires.

Tout ceci interviendra alors même que les pouvoirs locaux seront en train d'absorber les conséquences, dont certaines seront vraisemblablement catastrophiques, des réformes et évolutions en cours.

Ainsi, doit-on relever que la réforme devra se préparer et se mettre en œuvre, alors que les pouvoirs locaux seront confrontés aux conséquences, en termes de ressources humaines, de la réforme de la fonction publique locale, aux conséquences de la politique fédérale des pensions du personnel statutaire de la fonction publique locale et des positionnements flamands sur la base de celle-ci, aux conséquences des baisses de subventionnements régionaux et fédéraux, à celles de la perte structurelle de moyens dans le cadre des APE, compte tenu des limitations en termes d'indexation, aux pressions à la baisse mises sur les recettes de fond et, bien entendu, au report sur les CPAS des conséquences de la politique d'exclusion du chômage.

Concernant plus particulièrement cette dernière, les premières estimations indiquent un report d'environ 62 000 personnes vers les CPAS (dont près de **30 000 vers les CPAS wallons**), soit **au moins un tiers des personnes concernées par la fin de droits**.

Cette pression se conjugue à une autre réalité : la difficulté de recrutement. Depuis juillet 2023, le **métier d'assistant social est officiellement reconnu par le Forem comme métier en pénurie**.

Dans ce contexte, une enquête menée en août 2023 auprès de **135 CPAS wallons** a permis de recueillir des données précises sur les besoins en personnel. Ces CPAS représentent **80,53 %** des revenus d'intégration sociale (RIS) versés en Wallonie en 2022, ce qui confère à cette enquête une forte représentativité. Pour les CPAS n'ayant pas répondu, il a été présupposé qu'aucun besoin additionnel en personnel n'était exprimé au-delà des postes couverts par les financements habituels (subsides, fonds spécifiques, etc.).

Sur base des réponses recueillies, **un besoin de 792 ETP** supplémentaires a été identifié pour faire face à la charge de travail au moment de l'enquête (août 2023), dont :
- **281 assistants sociaux** (profession en pénurie),
- **106 employés administratifs**.

Ces constats précèdent la réforme de la fin des allocations de chômage.

Il convient de souligner qu'au-delà de la difficulté à **recruter** dans un secteur en tension, les CPAS doivent également mobiliser du temps et des ressources pour **former** le nouveau personnel.

La surcharge de l'ensemble du « système CPAS » a été encore une fois mise en lumière à l'occasion du GT mis sur pied à la suite de l'affaire du CPAS d'Anderlecht à la Chambre.

Commentaire

Les CPAS se trouvent aujourd'hui devant un **paradoxe** : des intentions politiques, fédérales et régionales, qui tendent à leur faire jouer un rôle majeur dans la lutte contre la pauvreté et l'accompagnement socio-professionnel des personnes et qui, dans le même temps, les soumettent à un bouleversement institutionnel sans précédent.

Pour que les CPAS puissent répondre efficacement aux ambitions qui leur sont confiées, il semble essentiel de ne pas bouleverser outre mesure leur fonctionnement. Notre association plaide pour ne pas détourner les énergies et, au contraire, **concentrer les priorités sur les chantiers à mener**[50] **et les dispositions à mettre en place au sein des CPAS.**

Dans ce contexte, si **les Gouvernements souhaitent mener à bien leurs politiques d'insertion socioprofessionnelle, avec les CPAS, ils doivent nécessairement stabiliser le personnel des CPAS affecté à ces missions et assurer son renforcement à la mesure des défis annoncés.**

J. La logique de seuil et la détermination de celui-ci

La logique qui préside au choix de la population comme critère pour engager un processus d'intégration de communes et CPAS peut être discutée.

En effet, le seul volume démographique ne reflète pas nécessairement la réalité des besoins sociaux. Certaines communes peu peuplées présentent des enjeux sociaux bien plus marqués que des entités plus grandes.

Certaines petites communes, bien que faiblement peuplées, disposent de CPAS dont l'activité et l'importance dépassent ou égalent parfois celle de certains services communaux. Cela met en

[50] Voir supra.

évidence que la taille de la population n'est pas toujours corrélée au volume et à l'intensité des missions sociales à assumer.

Autrement dit, c'est avant tout la situation socioéconomique locale - et non la taille de la population - qui détermine l'activité, la charge de travail et le volume d'action d'un CPAS. Les réalités locales divergent dès lors fortement en la matière.

De même, le caractère rural / urbain a une incidence sur l'offre de services créés. Des « petits » CPAS se doivent parfois de développer une offre de services sociaux de proximité étant donné les difficultés de mobilité rencontrées par les personnes sur le territoire.

Le souci du Gouvernement wallon de porter « *une attention particulière pour éviter toute dilution de la politique sociale dans la politique globale communale*[51] » peut-il réellement se concrétiser pour éviter l'existence de **territoires à deux vitesses quant à la lutte contre la pauvreté**, dans une Wallonie marquée par d'importantes variations socio-économiques ?

Certaines entités, parfois aussi en milieu rural, concentrent plus de pauvreté que d'autres qui concentrent davantage de richesses et recettes fiscales locales (IPP-PRI). Cet état de fait crée un effet de cisaillement fondamental pour les finances publiques des communes et CPAS concernés, que les mécanismes d'intégration institutionnelle ne permettront pas de régler, mais risquent au contraire d'amplifier par une polarisation accrue des besoins en termes de politiques sociales, d'une part, et des ressources des pouvoirs publics d'autre part.

De même, cette dualité de modèles sur le territoire nous semble soulever un **risque de migrations sociales entre entités, amplifiant les polarisations, et / ou un risque vers une augmentation des recours au sujet de l'égalité dans le traitement des demandes d'aides** alors même que le SPP IS vise précisément à **harmoniser les pratiques** (notamment via le projet REDI[52]).

Par ailleurs, nous attirons l'attention sur la contradiction que représente la volonté gouvernementale de définir des balises uniformes pour l'aide sociale tout en instaurant un système différencié sur l'ensemble du territoire wallon.

Commentaire

Se positionner sur un seuil qui déterminerait l'existence, ou la disparition, de facto, de certains membres, tout en induisant une disparité des logiques de gouvernance institutionnelles et des capacités de déploiement de politiques sociales adaptées aux besoins locaux ne relève pas de nos missions ; ce rôle revient au Gouvernement et au Législateur, et nous ne souhaitons pas l'endosser.

Nous notons toutefois que la fixation du seuil emportera, de manière assez paradoxale eu égard aux objectifs de simplification et de lisibilité accrues du gouvernement régional, la création d'institutions

[51] Desquesnes, F., Note rectificative 2 au Gouvernement wallon. Note d'orientation : vers un pouvoir public local modernisé et intégré, avril 2025, p.11.

[52] REDI est un outil en ligne mis à disposition des CPAS par le SPP IS dans le cadre d'un projet pilote de 2 ans (2023-2024) couplé à un financement du Fédéral. L'outil permet de déterminer, pour chaque famille, dans quelle mesure le revenu familial est suffisant pour vivre dans la dignité en comparant les revenus des ménages avec le niveau des budgets de référence (paniers tarifés de biens et de services qui, sur la base de recherches scientifiques, répondent à la question de savoir de quel revenu minimum une famille a besoin pour participer pleinement à la société). Ce projet pilote était accompagné d'un budget total de 70 millions d'euros visant à financer une partie des aides sociales complémentaires octroyées. La prolongation du projet n'est actuellement pas d'actualité au niveau fédéral. Voir: https://www.mi-is.be/fr/themes/aide-sociale/redi [consulté le 22.08.2025].

communales et de CPAS à deux vitesses, de deux natures institutionnellement et politiquement très différentes.

K. Quels seraient les coûts-bénéfices dégagés par le projet ?

Il est, tout d'abord, particulièrement difficile d'établir a priori un chiffrage clair et précis des économies ou des coûts générés par la réforme. Il apparaît que la volonté du Ministre ne vise pas à réaliser des économies sur le personnel. **Il est d'ailleurs possible de considérer que la mise en place de l'intégration va nécessiter temporairement des engagements d'administratifs supplémentaires**.

Les objectifs semblent davantage orientés vers une recherche d'efficacité dans la gestion administrative, notamment par la mutualisation du personnel de support ce qui générera des économies d'échelle, ainsi qu'une volonté de déstigmatiser l'institution du CPAS.

Dans notre première évaluation des coûts-bénéfices, **nous n'estimerons pas les impacts financiers qui découleraient d'une mutualisation des services, car cet objectif est atteignable via des synergies communes-CPAS et ne requiert pas une intégration telle que décrite dans la note d'orientation pour être rendue possible.**

Le Ministre des Pouvoirs locaux a par ailleurs annoncé une volonté de réaliser des économies sur le plan politique, en particulier par la suppression des mandataires CPAS. Cette économie résulte exclusivement de la suppression des jetons de présence desdits mandataires.

Indépendamment du seuil de population retenu, la note d'orientation indique que la réforme, en diminuant le nombre de mandats au sein des conseils communaux et des exécutifs locaux, engendrera une économie de plusieurs millions d'euros par an. Une économie marginale pourrait effectivement résulter de la diminution du nombre de mandats communaux au sein du conseil communal et du collège. Toutefois, en l'absence de précisions quant aux modalités pratiques et au nombre exact de mandataires concernés, il n'est pas possible d'en évaluer le montant ni d'en apprécier pleinement la portée.

1. Evaluation de l'impact de la réforme sur les jetons de présence

Nous allons tout d'abord tenter d'évaluer l'impact de la réforme envisagée en ce qui concerne l'économie que cela engendrerait en termes de jetons de présence tant des mandataires assistant au conseil de l'action sociale que de ceux assistant au bureau permanent. Précisons que notre évaluation part du principe qu'il n'y aura qu'un seul jeton de présence pour la réunion du conseil communal et du conseil de l'action sociale. Une autre hypothèse, qui n'est pas celle retenue dans notre évaluation, pourrait considérer qu'il y aura deux réunions, puisque les deux personnalités juridiques sont maintenues, et donc le paiement de deux jetons de présence.

Le montant des jetons de présence relatifs au conseil de l'action sociale est fixé par le conseil communal dans une fourchette allant de 37,18 à 125 euros, montants non indexés. Compte tenu du dernier dépassement de l'indice-pivot qui a eu lieu en janvier 2025, les montants indexés des jetons de présence se situent depuis le 1er mars 2025 dans une fourchette allant 78,91 euros à 265,29 euros. Quant au montant des jetons de présence relatifs au bureau permanent, il est fixé librement par le conseil de l'action sociale.

En ce qui concerne le CAS, rappelons qu'il se réunit au moins 10 fois par an. Quant au nombre de conseillers qui y siège, celui-ci varie en fonction du nombre d'habitants : 9 membres (< 15 000 habitants), 11 membres (15 001 à 50 000 habitants), 13 membres (50 001 à 150 000 habitants) et 15 membres (> 150 000 habitants).

Le nombre de CPAS qui seront concernés par l'intégration selon le seuil retenu, sera de 54 CPAS si le seuil est fixé à 5 000 habitants, de 143 CPAS si le seuil est fixé à 10 000 habitants, 187 CPAS si le seuil est fixé à 15 000 habitants et 211 CPAS si le seuil est à 20 000 habitants.

Par conséquent, nous pouvons calculer le nombre de conseillers de l'action sociale qui sont concernés par ces jetons de présence selon le seuil retenu. Il faut toutefois retrancher un conseiller par CPAS, car l'un d'eux est le président de CPAS et celui-ci ne reçoit pas de jeton de présence, car il touche déjà un traitement par ailleurs. Le nombre de conseillers hors président de CPAS est dès lors de 432 conseillers si le seuil retenu est de 5 000 habitants, de 1 144 conseillers si le seuil retenu est de 10 000 habitants, de 1 496 conseillers si le seuil retenu est de 15 000 habitants et de 1 736 habitants si le seuil retenu est de 20 000 habitants[53].

En considérant que le CAS se réunit 10 fois par an et en sachant que le montant indexé du jeton de présence, qui est fixé par le conseil communal, s'établit dans une fourchette allant de 78,91 euros à 265,29 euros, le coût annuel des jetons de présence accordés à un conseiller de l'action sociale est de 789,07 euros à 2 652,88 euros par an.

Si on multiplie cette fourchette de coût par conseiller par le nombre de conseillers concernés selon le seuil retenu, nous arrivons aux estimations de coût annuel suivantes concernant les jetons de présence des conseillers de l'action sociale :

- si le seuil retenu est de 5 000 habitants, le coût annuel variera entre 340 879 euros et 1 146 042 euros ;
- si le seuil retenu est de 10 000 habitants, le coût annuel variera entre 902 697 euros et 3 034 889 euros ;
- si le seuil retenu est de 15 000 habitants, le coût annuel variera entre 1 180 450 euros et 3 968 701 euros ;
- si le seuil retenu est de 20 000 habitants, le coût annuel variera entre 1 369 827 euros et 4 605 391 euros.

En ce qui concerne le bureau permanent, rappelons que celui-ci compte, son président inclus, trois membres pour un CAS de neuf membres, quatre membres pour un CAS de onze ou treize membres et cinq membres pour un conseil de quinze membres.

Sur cette base, nous pouvons calculer le nombre de membres du bureau permanent qui sont concernés par ces jetons de présence selon le seuil retenu. Ici aussi, il faut retrancher un membre par CPAS, car l'un d'eux est le président de CPAS et celui-ci ne reçoit pas de jeton de présence, car il touche déjà un traitement par ailleurs. Le nombre de membres du bureau permanent est dès lors de 108 si le seuil retenu est de 5 000 habitants, de 286 si le seuil retenu est de 10 000 habitants, de 374 membres si le seuil retenu est de 15 000 habitants et de 446 membres si le seuil retenu est de 20.000 habitants.

Si on considère que le bureau permanent se réunit en moyenne 20 fois par an et en supposant, dans le cadre de notre estimation, que le montant du jeton de présence s'établira dans une fourchette indexée semblable à celle relative aux jetons des conseillers de l'action sociale, c'est-à-dire allant de 78,81 euros à 265,29 euros, le coût annuel des jetons de présence accordés à un membre du bureau permanent est de 1 578,14 euros à 5 305,75 euros par an.

[53] Mise à jour des données sur base de la population au 1.1.2025 et en tenant compte de la fusion Bastogne-Bertogne.

Si on multiplie cette fourchette de coût par membre du bureau permanent par le nombre de membres concernés selon le seuil retenu, nous arrivons aux estimations de coût annuel suivantes concernant les jetons de présence des membres du bureau permanent :

- si le seuil retenu est de 5 000 habitants, le coût annuel variera entre 170 439 euros et 573 021 euros ;
- si le seuil retenu est de 10 000 habitants, le coût annuel variera entre 451 349 euros et 1 517 445 euros ;
- si le seuil retenu est de 15 000 habitants, le coût annuel variera entre 590 225 euros et 1 984 351 euros ;
- si le seuil retenu est de 20 000 habitants, le coût annuel variera entre 703 851 euros et 2 366 365 euros.

Si on souhaite connaître l'économie annuelle que représenterait la suppression des jetons de présence pour l'ensemble des mandataires CPAS, conseillers de l'action sociale et bureau permanent compris, nous arrivons alors aux fourchettes d'estimations suivantes selon le seuil retenu :

- si le seuil retenu est de 5 000 habitants, l'économie annuelle variera entre 511 318 et 1 719 063 euros ;
- si le seuil retenu est de 10 000 habitants, l'économie annuelle variera entre 1 354 046 et 4 552 334 euros ;
- si le seuil retenu est de 15 000 habitants, l'économie annuelle variera entre 1 770 676 et 5 953 052 euros ;
- si le seuil retenu est de 20 000 habitants, l'économie annuelle variera entre 2 073 679 et 6 971 756 euros.

En ce qui concerne les comités spéciaux, le nombre de membres que comprend chacun de ces comités spéciaux existant actuellement est fixé par le conseil de l'action sociale. Chaque comité ne peut toutefois, le président inclus, compter moins de :
- trois membres pour un conseil de neuf membres ;
- quatre membres pour un conseil de onze ou treize membres ;
- cinq membres pour un conseil de quinze membres.

Actuellement, ces comités spéciaux n'existent pas dans tous les CPAS.

La note d'orientation prévoit la création obligatoire, dans toutes les communes, d'un comité spécial du service social, y compris dans celles qui, jusqu'à présent, pouvaient s'en dispenser en raison de leur situation sociale particulière.

Cette obligation engendrera un coût additionnel par le paiement d'un jeton de présence dans les communes dont les CPAS ne disposaient pas à ce jour d'un comité spécial et qui sera amené à évoluer en comité spécial du service social.

Pour évaluer ce surcoût, il faudrait dès lors connaître le nombre de CPAS qui sont dans ce cas ainsi que la taille des CPAS concernés. En partant de l'hypothèse que ces comités comporteront le nombre minimum de membres requis qui correspond dans ce cas au nombre de membres du bureau permanent, qu'ils se réuniront à un rythme équivalent à celui du bureau permanent et que le montant du jeton de présence s'établira dans une fourchette semblable à celle des jetons du bureau permanent, on peut dès lors considérer que **l'économie en jetons de présence relative aux membres du bureau permanent s'annulera par un surcoût équivalent en jetons de présence pour les futurs comités spéciaux dans les communes où le CPAS ne dispose pas actuellement d'un comité spécial du service social**. Par ailleurs, il **est possible qu'il y ait même dans ce cas un surcoût**, car la note d'orientation parle, pour ces futurs comités spéciaux du service social, de la présence d'« experts », dont le rôle et le statut juridique restent à clarifier.

La réforme telle qu'elle est envisagée prévoit par ailleurs que la présidence du CPAS évoluera et deviendra la présidence du comité spécial d'aide sociale. Dans le cadre de la réforme telle qu'envisagée, ce président siégera obligatoirement au sein de l'organe exécutif. Nous ne savons pas

encore si nous pouvons considérer que la rémunération de ces futurs présidents du comité spécial d'aide sociale sera équivalente à la rémunération actuelle des présidents de CPAS, qui correspond à 60 % du traitement du bourgmestre dans les communes jusqu'à 50 000 habitants ou à 75 % de ce traitement dans les communes de plus de 50 000 habitants. Le traitement du président du CPAS est en réalité identique à celui des échevins. Par conséquent, si la réforme prévoit que le président du futur comité spécial d'aide sociale fera partie de l'organe exécutif de la commune, c'est-à-dire du collège communal, on peut légitimement penser que son traitement sera à tout le moins identique à celui des autres échevins, ce qui correspond à son traitement actuel. Dans ce cas, la réforme n'engendrera ni surcoût ni économie sur ce poste.

2. Evaluation de la revalorisation du traitement des bourgmestres et échevins

Par ailleurs, **la note évoque une revalorisation du traitement des bourgmestres et des échevins pour les communes visées par le seuil d'intégration en raison de la surcharge de travail. Cette augmentation, selon l'ampleur qu'elle prendra, pourrait diminuer, neutraliser, voire dépasser, le gain découlant de la suppression des jetons de présence des mandataires CPAS.**

À titre d'illustration, si la revalorisation du traitement des bourgmestres s'élève à 10 %, le surcoût annuel[54] serait de :
- **0,3 million d'euros si l'intégration touche les communes de moins de 5 000 habitants**
- **0,8 million d'euros si l'intégration touche les communes de moins de 10 000 habitants**
- **1,2 million d'euros si l'intégration concerne toutes les communes de moins de 15 000 habitants**
- **1,4 million d'euros si l'intégration concerne toutes les communes de moins de 20 000 habitants.**

Si cette revalorisation engendre une augmentation du traitement des bourgmestres de l'ordre de 20 %, le surcoût annuel serait alors de :
- **0,6 million d'euros si l'intégration touche les communes de moins de 5 000 habitants**
- **1,7 million d'euros si l'intégration touche les communes de moins de 10 000 habitants**
- **2,4 millions d'euros si l'intégration concerne toutes les communes de moins de 15 000 habitants**
- **2,8 millions d'euros si l'intégration concerne toutes les communes de moins de 20 000 habitants.**

Par effet mécanique, à législation constante, les traitements des échevins, fixés à 60 % de celui des bourgmestres, connaîtraient également une hausse, dont l'impact global sur les finances locales pourrait s'avérer substantiel. A ce stade, nous ne savons cependant pas si la revalorisation envisagée sera de même ampleur pour les bourgmestres que pour les échevins, l'impact de la réforme en charge de travail et de responsabilité étant a priori différent selon que l'on soit bourgmestre ou échevin.

Pour rappel, les communes de moins de 1 000 à 4 999 habitants comptent trois échevins[55], les communes de 5 000 à 9 999 habitants comptent quatre échevins tandis que les communes de 10 000 à 19 999 habitants comptent cinq échevins. On notera à ce sujet que la note d'orientation annonce par ailleurs que le nombre de conseillers communaux et d'échevins sera réduit dans toutes les communes en tenant compte d'une diminution plus importante dans les moyennes et grandes communes. Par conséquent, les estimations qui vont suivre doivent être considérées comme un maximum si le nombre de ces échevins est amené à diminuer à court terme.

[54] Sans tenir compte de l'impact de cette revalorisation sur le pécule de vacances et la prime de fin d'année.

[55] Les communes de moins de 1 000 habitants comptent deux échevins, mais il n'y a pas de communes dans ce cas de figure en Région wallonne.

Suite à la réforme, dans le cas d'une revalorisation du traitement des échevins de 10 %, sur base de leur nombre actuel, le surcoût annuel[56] serait de :
- **0,5 million d'euros si l'intégration touche les communes de moins de 5 000 habitants**
- **1,9 million d'euros si l'intégration touche les communes de moins de 10 000 habitants**
- **2,9 millions d'euros si l'intégration concerne toutes les communes de moins de 15 000 habitants**
- **3,5 millions d'euros si l'intégration concerne toutes les communes de moins de 20 000 habitants.**

Dans le cas d'une revalorisation de leur traitement de 20 %, le surcoût annuel[57] serait de :
- **1,0 million d'euros si l'intégration touche les communes de moins de 5 000 habitants**
- **3,7 millions d'euros si l'intégration touche les communes de moins de 10 000 habitants**
- **5,8 millions d'euros si l'intégration concerne toutes les communes de moins de 15 000 habitants**
- **7,0 millions d'euros si l'intégration concerne toutes les communes de moins de 20 000 habitants.**

Si on regarde maintenant **ce que pourrait coûter la revalorisation des traitements des bourgmestres et des échevins dans leur ensemble, on peut considérer qu'elle se situerait dans la fourchette suivante, selon la hauteur de la revalorisation qui sera décidée**. Dans notre estimation, le minimum de la fourchette correspond à une revalorisation de 10 % du traitement tant du bourgmestre que des échevins alors que le maximum correspond à une revalorisation de 20 % du traitement des bourgmestres et des échevins.
Cette fourchette varie de :
- **0,8 million à 1,6 million d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 5 000 habitants**
- **2,7 millions à 5,4 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 10 000 habitants**
- **4,1 millions à 8,2 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 15 000 habitants**
- **4,9 millions à 9,8 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 20 000 habitants.**

3. Evaluation de la revalorisation envisagée du traitement des grades légaux

En outre, les directeurs généraux et directeurs financiers non retenus dans le cadre de l'intégration seront versés dans un cadre en extinction et, dans un premier temps, maintenus en qualité d'adjoints ou dans une fonction d'expertise, avec maintien intégral de leur rémunération.

Ce maintien couplé à l'augmentation qui pourrait être envisagée pour les grades légaux maintenus entraînerait dans un premier temps une charge financière supplémentaire notable. Nous partirons de l'hypothèse que cette revalorisation, tant pour le directeur général que pour le directeur financier, serait de 25 %, ce qui correspond au supplément maximum de rémunération que touche un directeur financier dans une commune lorsqu'il devient directeur financier commun pour la commune et le CPAS.

L'échelle de traitement du directeur général communal est déterminée en fonction du nombre d'habitants de la commune. Elle varie de 34 000 à 48 000 euros pour les communes de 10 000 habitants et moins, de 38 000 à 54 000 euros pour les communes ayant entre 10 001 et 20 000 habitants, montants non indexés. Quant au directeur financier communal, son échelle de traitement correspond à 97,5 % de l'échelle applicable au directeur général de la même commune.

[56] Sans tenir compte de l'impact de cette revalorisation sur le pécule de vacances et la prime de fin d'année.
[57] Sans tenir compte de l'impact de cette revalorisation sur le pécule de vacances et la prime de fin d'année.

Sur cette base, on peut calculer l'impact de l'augmentation de 25 % qui pourrait être envisagée. Pour les directeurs généraux, cette revalorisation entraînerait un surcoût[58] annuel à court terme de l'ordre de :
- **1,0 million à 1,4 million d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 5 000 habitants**
- **2,6 millions à 3,6 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 10 000 habitants**
- **3,5 millions à 4,9 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 15 000 habitants**
- **4,0 millions à 5,6 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 20 000 habitants.**

En ce qui concerne les directeurs financiers, il existe déjà actuellement 109 directeurs financiers communs. Ces directeurs financiers communs sont autorisés dans les communes de moins de 35 000 habitants. Nous ne connaissons pas quelle est la taille de la commune concernée pour chacun de ces directeurs financiers communs. Dans le cadre de notre estimation, nous ferons l'hypothèse que ces directeurs financiers communs concernent exclusivement les 54 communes de moins de 5 000 habitants ainsi que des communes comptant entre 5 000 et 10 000 habitants. Par conséquent, dans notre hypothèse, seules 34 communes sur les 143 communes comptant moins de 10 000 habitants seront concernées par cette augmentation. Celle-ci peut dès lors être estimée comme engendrant un surcoût[59] annuel de :
- 0 euro si le seuil d'intégration est fixé à 5 000 habitants
- 0,6 million à 0,8 million d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 10 000 habitants
- 1,5 à 2,1 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 15 000 habitants
- 1,9 à 2,7 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 20 000 habitants.

Si on totalise l'impact de la revalorisation salariale tant pour les directeurs généraux que pour les directeurs financiers, on arrive à une estimation de surcoût annuel à court terme de l'ordre de :
- 1,0 million à 1,4 million d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 5 000 habitants
- 3,2 millions à 4,5 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 10 000 habitants
- 4,9 à 7,0 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 15 000 habitants
- 5,9 à 8,3 millions d'euros si le seuil d'intégration est fixé à 20 000 habitants.

4. Une attention à porter sur les subventions spécifiques et les cotisations de pensions

Enfin, il convient d'attirer l'attention sur d'autres éléments préoccupants, tels que :
- le **non-renouvellement** de certaines subventions spécifiques (notamment les aides Maribel et la subvention APE) ;
- l'impact potentiel sur les **cotisations de pensions.**

En ce qui concerne les emplois subventionnés et le Pacte APE, l'intégration d'un CPAS au sein d'une commune, lorsque les deux disposent d'emplois APE, ne peut justifier une réduction du nombre d'emplois subventionnés. Ni en termes de nombre d'emplois ni en termes financiers, les montants alloués ne doivent être diminués. Cette situation ne saurait constituer un motif légitime pour la Région wallonne de réduire les subventions accordées.

La réforme envisagée pourrait également avoir un impact au niveau des **cotisations de pensions** et tout spécialement au niveau des cotisations de responsabilisation. Il n'est pas question à ce stade de fusion communes-CPAS avec suppression de l'entité juridique CPAS. Mais il est toutefois envisageable de prévoir un transfert d'office du personnel des CPAS vers les communes, même si les CPAS continuent d'exister juridiquement. Etant donné le maintien de la personnalité juridique du CPAS,

[58] Hors pécule de vacances et prime de fin d'année.
[59] Hors pécule de vacances et prime de fin d'année.

même s'il y a transfert du personnel du CPAS dans le personnel de la commune, deux factures pension, une pour la commune et une pour le CPAS, devront toujours être payées aussi longtemps qu'il restera des anciens agents du CPAS qui toucheront leur pension. Toutefois, un tel transfert de personnel pourrait avoir un impact sur le montant des cotisations de responsabilisation que la commune et son CPAS auront à payer.

Nous avons examiné les données pensions des entités qui seraient soumises à l'intégration obligatoire afin de déterminer le nombre de communes qui pouvaient espérer une économie en termes de cotisation de responsabilisation en partant du principe que cette économie pouvait être possible dans le cas où une commune payerait une cotisation de responsabilisation alors que son CPAS n'en payerait pas.

Si on se base sur les derniers montants disponibles de la cotisation de responsabilisation, à savoir ceux relatifs à l'année 2023, et qu'on regarde ces montants avant la réduction liée au second pilier pour les 210[60] communes concernées par le projet d'intégration, on constate que :

- Pour les communes qui comptaient en 2023 moins de 5 000 habitants, il y avait 30 communes sur 54 dans lesquelles une cotisation de responsabilisation était due par la commune, mais pas par le CPAS, soit 56 % d'entre elles.

- Pour les communes qui comptaient en 2023 entre 5 000 et 10 000 habitants, il y avait 44 communes sur 87 dans lesquelles une cotisation de responsabilisation était due par la commune, mais pas par le CPAS, soit 51 % d'entre elles.

- Pour les communes qui comptaient en 2023 entre 10 000 et 15 000 habitants, il y avait 20 communes sur 50 dans lesquelles une cotisation de responsabilisation était due par la commune, mais pas par le CPAS, soit 40 % d'entre elles.

- Pour les communes qui comptaient en 2023 entre 15 000 et 20 000 habitants, il y avait 7 communes sur 19 dans lesquelles une cotisation de responsabilisation était due par la commune, mais pas par le CPAS, soit 37 % d'entre elles.

Sans entrer dans des estimations plus précises à ce stade, **on retiendra que dans les communes ayant moins de 10 000 habitants, c'est un peu plus d'une commune sur deux qui pourrait espérer diminuer sa cotisation de responsabilisation en transférant du personnel du CPAS dans le personnel de la commune. Tandis que dans les communes comptant entre 10 000 et 20 000 habitants, c'est un peu plus d'une commune sur trois qui pourrait espérer une diminution de sa cotisation de responsabilisation via un tel transfert de personnel.**

A noter que ce transfert de personnel ne sera pas sans conséquence sur la facture pension du CPAS. En effet, les cotisations des agents actifs des CPAS financent les pensions des agents statutaires retraités de ces mêmes CPAS. Suite à ce transfert de personnel, le nombre d'actifs deviendra insuffisant pour couvrir ces pensions et une cotisation de responsabilisation supplémentaire devra être supportée par les CPAS. Il conviendra donc d'en analyser les conséquences précises avant de connaître l'impact financier total sur les deux entités qu'engendrerait ce transfert de personnel.

[60] Nous avons fictivement anticipé la fusion des communes de Bastogne et de Bertogne, ce qui place cette « nouvelle » commune de Bastogne dans la catégorie des communes ayant plus de 20 000 habitants. Par ailleurs, nous avons ici tenu compte des chiffres de population de 2023, ce qui explique certaines variations dans le nombre de communes appartenant aux catégories de communes selon le nombre d'habitants repris ailleurs dans la note et qui se basent, elles, sur la population au 1.1.2025.

C'est pourquoi, de manière générale, pour pallier cette situation, il conviendra d'encadrer la charge de pension des agents statutaires. Deux options peuvent être envisagées pour pallier cette situation, qui neutralisera alors tant les effets positifs que négatifs qui en découleraient. La première option serait d'envisager un mécanisme de fiction juridique, consistant à maintenir fictivement du personnel au sein du CPAS afin de financer cette charge, à l'instar du mécanisme prévu pour la zone de secours. La seconde option serait de considérer que les CPAS ne seraient plus employeurs ni dotés de personnalité juridique pour la charge de pensions, transférant ainsi la responsabilité aux communes, qui assumeraient alors la charge des pensionnés du régime public.

5. Une attention à porter sur les coûts opérationnels / coûts d'encadrement

Une intégration telle que proposée dans la note d'orientation risque également d'engendrer des coûts opérationnels liés à l'harmonisation des outils - informatiques notamment - entre les deux entités ainsi que des coûts liés aux besoins d'encadrement supplémentaires (personnel, recours à des consultants externes…)[61]**.**

Commentaire

Dans l'état actuel des informations disponibles, et en l'absence d'un cadre budgétaire consolidé, notre association considère qu'**il est difficile de qualifier cette réforme d'opération de rationalisation financière permettant de soulager les finances communales.**

Au contraire, certains éléments laissent **présager un effet net négatif à court et moyen termes sur les finances locales**, notamment en raison des revalorisations envisagées (bourgmestres, échevins, grades légaux) et de la nouvelle configuration du comité spécial du service social.

Le transfert envisagé de personnel du CPAS vers la commune pourrait avoir un **impact sur le montant des cotisations de responsabilisation que la commune et le CPAS auront à payer.**

Selon leur taille, certaines communes pourraient espérer diminuer leur cotisation de responsabilisation par le biais de ce transfert. Néanmoins, ce même transfert aura des conséquences pour le CPAS qui devra supporter une cotisation de responsabilisation supplémentaire.

Il conviendra d'en **analyser les conséquences précises** pour connaître l'impact financier total sur les deux entités qu'engendrerait ce transfert de personnel.

Par ailleurs, une attention doit être portée aux **coûts opérationnels** qu'une intégration pourrait engendrer, ainsi que sur les **besoins d'encadrement** supplémentaires. Le processus d'intégration en Flandre a parfois nécessité de recourir à des consultants externes engendrant des coûts[62].

Enfin, comme nous l'avons souligné, nous avons considéré que les effets financiers de la **maximisation des synergies entre commune et CPAS** n'étaient pas à considérer comme des effets de la réforme, dans la mesure où, tant sur le plan de la mise en cohérence des politiques stratégiques, elle est atteignable sans nécessité de vider l'institution CPAS de sa substance par une dynamique d'intégration

[61] Voir Infra.
[62] Voir infra.

L. Questionnements sur l'évolution de la composition des organes

Nous estimons qu'en privant les CPAS intégrés d'une présidence effective et d'un conseil de l'action sociale à part entière, l'institution serait vidée de sa substance, celle-là même qui avait prévalu à sa création et son organisation lors de l'adoption de la loi organique.

Notons à cet égard que le caractère important et essentiel des missions du conseil de l'action sociale a été souligné et reconnu lors de la réforme régionale intégrant le PST et les synergies dans la loi organique des CPAS.

Nous estimons nécessaire de maintenir un conseil de l'action sociale comme organe à part entière du CPAS, se réunissant à part du conseil communal, à des dates différentes plutôt qu'en continuité des longues séances du conseil communal, pour permettre la tenue de débats sereins sur les questions d'action sociale.

Le président deviendrait, selon le projet de réforme, président du comité spécial de l'action sociale et resterait membre du collège communal. **Or, une telle intégration pourrait conduire à une réduction de son rôle à la seule présidence de cet organe, affaiblissant de facto sa capacité d'impulsion propre.**

Le président définit les grandes orientations et représente le CPAS dans ses relations extérieures. Le directeur général, pour sa part, en garantit la mise en œuvre effective : il coordonne les services, assure la légalité des décisions, veille à leur exécution et soutient les équipes.

Les compétences du (de la) président(e) vont bien au-delà de la simple présidence d'un organe : elles incluent l'instruction des affaires, la convocation des réunions, la fixation de l'ordre du jour, l'exécution des décisions, la représentation en justice, la signature des pièces officielles, la gestion de la correspondance et l'octroi des aides urgentes. Autant de missions qui nécessitent un pilotage administratif dédié, permanent et expérimenté.

Le bourgmestre serait-il par ailleurs en mesure, en plus de ses responsabilités propres, en particulier dans les domaines de l'ordre public, de la sécurité et de la gestion de crise, mais aussi dans la définition supra-communale des stratégies territoriales, en particulier sur les axes de développement économique (rôle que l'on s'accorde à renforcer avec la majorité régionale, si ce n'est sur les moyens à tout le moins sur l'objectif) **d'assumer pleinement les responsabilités qui sont aujourd'hui celles du président de CPAS?**

Par ailleurs, si l'on évoque le rôle central joué par le président du CPAS, il est nécessaire de rappeler le **binôme formé par le président du CPAS et le directeur général**, qui constitue aujourd'hui l'ossature du pilotage politique et opérationnel du CPAS. Il permet d'assurer la cohérence, l'ambition et la lisibilité des politiques sociales locales.

Si le président nous paraît essentiel au bon fonctionnement de l'institution CPAS, une fonction de direction spécifique assurant le support au président, et la liaison entre les organes politiques et l'administration dans la mise en œuvre des politiques sociales et de l'aide sociale de première ligne, assurant à la fois son indépendance politique et son efficacité, est essentielle au bon fonctionnement de l'institution, comme elle l'est au niveau de la commune.

Nous soulignons que dans de nombreux CPAS de petite taille, les directeurs généraux (DG) assument d'ores et déjà des responsabilités bien au-delà de leurs missions légales. La Fédération des directeurs

généraux de CPAS - grades légaux envisage d'ailleurs de réaliser une enquête de charge psychosociale, étant donné la situation à laquelle ils doivent aujourd'hui faire face. En l'absence de chefs de service administratif ou social, ils assurent eux-mêmes la gestion opérationnelle quotidienne et le pilotage stratégique. Une intégration complète des deux administrations ferait peser **une charge de travail, une complexité et une responsabilité difficilement soutenable sur un seul directeur général restant.**

En outre, nous relevons que, même en cas d'intégration, il conviendrait, dans de nombreux cas, de recruter du **personnel d'encadrement intermédiaire** pour assurer les fonctions aujourd'hui prises en charge par les directeurs généraux des CPAS, si celui-ci ne souhaite plus repostuler pour ce rôle. Ce constat interroge dès lors par ailleurs sur la réalité des économies attendues par la réforme.

De plus, les pouvoirs locaux rencontrent déjà de grandes difficultés à recruter des directeurs généraux, dans un contexte de rareté des profils et de burn-out élevé parmi les directeurs généraux actuellement en poste. Ceci sera renforcé par la multiplicité de matières que devra maîtriser le directeur général du pouvoir local intégré.

En Flandre, l'intégration s'est traduite dans certaines entités par une augmentation du nombre d'échelons hiérarchiques intermédiaires[63], liée notamment à la réaffectation de cadres existants (anciens DG communaux ou de CPAS devenus DG adjoints, chefs de service, etc.).

Enfin, le processus d'intégration a parfois nécessité le recours à des consultants externes (accompagnement du changement, accompagnement juridique, pilotage du processus d'intégration, élaboration de l'organigramme de l'administration intégrée, élaboration de nouveaux modèles organisationnels, co-construction de feuilles de route, prise en charge temporaire (mais sur de longues périodes) de fonctions de chef de service / manager) engendrant des coûts[64].

L'absence actuelle de précisions sur le devenir des directeurs généraux peut d'ores et **déjà engendrer des tensions internes, des incompréhensions ou des positionnements anticipés, susceptibles de fragiliser durablement la collaboration entre les grades légaux et le personnel des deux entités**.

M. Questionnements sur les enjeux et risques liés à l'intégration du personnel CPAS au sein des communes

Notre association tient à saluer la volonté exprimée par le Ministre et le Gouvernement de ne pas procéder à des restructurations de personnel.

La note d'orientation vise, par la mise en commun du personnel de la commune et du CPAS à résoudre une série de problématiques qui peuvent se poser dans le cadre de la mise en œuvre de synergies entre commune et CPAS (notamment la question de la durée limitée des mises à disposition de personnel).

Néanmoins, notre association souhaite mettre en perspective la situation financière délicate des communes, évoquée plus haut, ainsi que le risque que ces difficultés engendrent pour le maintien des emplois au sein du personnel intégré du CPAS.

---

[63] HENNAU, S., « De integratie van gemeente en OCMW: Een stand van zaken een jaar na de invoering van het Decreet lokaal bestuur » *in* Van Garsse, Steven; Willems, Kurt (Ed.), *Themis 114 - Actualia gemeenterecht*, Brugge, Die Keure, 2020, pp. 21-48.

[64] Steunpunt bestuurlijke vernieuwing, 2024, Effecten van de integratie gemeente en OCMW vanuit het perspectief van de betrokkenen. Evaluatiestudie, p. 32. Voir : https://www.steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/_files/ugd/b8884e_e4e2070cc930442f8b60c44610ff5ee6.pdf [consulté le 18.03.2025]

En effet, quelles garanties pouvons-nous offrir quant à la pérennité des postes du personnel intégré, notamment lorsque les finances locales sont en tension ?

Quelles garanties pouvons-nous également obtenir quant au fait que cette opération constituera une solution complémentaire aux pertes de personnel consécutives des pertes de subventions (voir plus haut) ?

Selon les termes de la note d'orientation, le personnel sera commun aux deux entités, ce qui entraînera une probable suppression du statut d'employeur de l'entité CPAS. Dans ce cas de figure, le personnel de l'entité CPAS serait alors considéré comme faisant partie intégrante du personnel du pouvoir local intégré, quelle que soit la nature de la relation de travail préexistante.

Pour effectuer ce transfert, étant entendu que le CPAS conserverait sa personnalité juridique tout en voyant disparaître sa qualité d'employeur, il faudra rompre toutes les conventions dans le cadre desquelles le CPAS agit en qualité d'employeur (contrats de travail, contrats « articles 60 », conventions de mise à disposition du personnel) et conclure de nouvelles conventions avec la commune. **Une rupture amiable de ces conventions ne pourra s'effectuer que moyennant l'accord des travailleurs**. A défaut, les ruptures devront être effectuées selon les (autres) modes de rupture des contrats de travail (et ainsi opter très probablement pour des congés moyennant préavis ou paiement d'une indemnité compensatoire) et dans le respect des éventuels délais de préavis prévus par les conventions.

Un tel processus d'intégration pourrait également engendrer des conséquences psychosociales. Une intégration structurelle du personnel du CPAS au sein du personnel communal, opérée sans concertation suffisante ni adhésion préalable, pourrait générer un sentiment de perte d'identité professionnelle, d'invisibilisation de la spécificité des missions sociales et d'insécurité quant à l'évolution des fonctions et des lignes hiérarchiques, au moment où le personnel des CPAS a besoin au contraire de reconnaissance.

Les travailleurs sociaux de CPAS font par ailleurs face à la réalité préoccupante de manifestations de violences verbales et physiques de certains usagers. Le meurtre récent d'un travailleur social de CPAS à l'occasion d'une visite à domicile est venu tragiquement rappeler cet état de fait.

Dans un contexte déjà marqué par une charge de travail élevée et une forte exposition émotionnelle, il est essentiel que toute réforme impliquant le personnel soit conduite avec transparence, accompagnement et respect des **spécificités du travail social**. À défaut, le risque est grand de démobiliser les équipes, voire d'accentuer les phénomènes de désengagement ou de rotation du personnel, dans un moment par ailleurs de crise.

Il est important de rappeler que le personnel des CPAS et des communes n'est pas facilement interchangeable. Pour assurer efficacement le service social de première ligne et répondre aux enjeux liés à la réforme de la fin des allocations de chômage, des règles encadrant les missions et les tâches des agents doivent être respectées.

Pour rappel, le fonctionnement et les missions des CPAS sont régis par la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 (LO), dont certaines dispositions ont été régionalisées, notamment celles relatives aux conditions de diplôme des travailleurs sociaux. L'État fédéral, quant à lui, reste compétent pour ce qui concerne le droit à l'intégration sociale.

1. Aide sociale

En Région wallonne, l'arrêté royal du 9 mars 1977 précise, à son article premier, les conditions de nomination des travailleurs sociaux dans les CPAS[65]. Ceux-ci doivent être titulaires :
- soit d'un diplôme d'assistant social ;
- soit d'un diplôme d'infirmier gradué social ;
- soit d'un titre reconnu équivalent au diplôme d'infirmier gradué social ;
- soit d'un diplôme étranger déclaré équivalent à l'un des diplômes susmentionnés.

2. Intégration sociale

Les travailleurs sociaux habilités à réaliser l'enquête sociale dans le cadre du droit à l'intégration sociale doivent être titulaires[66] :
- soit du diplôme d'assistant social ;
- soit du diplôme d'infirmier gradué spécialisé en santé communautaire ;
- soit du diplôme d'infirmier social reconnu par les Communautés.

N. Questionnements sur le budget commun

La note d'orientation précise que *« la commune devra s'assurer que des moyens financiers suffisants soient mis à disposition du comité spécial de l'aide sociale pour l'exercice de sa mission. »* Nous saluons ce principe d'assurance de préservation des moyens financiers.

Toutefois, dans un contexte financier local extrêmement tendu, la situation budgétaire des pouvoirs locaux wallons demeure préoccupante. Selon l'étude menée par Belfius, les communes wallonnes affichent actuellement un léger boni de 11,2 millions d'euros à l'exercice propre et de 365 millions d'euros à l'exercice global. Toutefois, sans les aides régionales exceptionnelles, le solde à l'exercice propre deviendrait déficitaire de 397 millions d'euros. Le financement des charges de pensions constituera, en outre, l'un des principaux enjeux de la prochaine mandature.

Dans ce cadre, **l'intégration du budget du CPAS au sein de celui de la commune soulève des interrogations dans le chef des CPAS quant aux moyens consacrés à la politique sociale**.

O. Questionnements sur la composition du comité spécial de l'aide sociale / présence d'experts

La note d'orientation prévoit la création systématique de comités spéciaux et la désignation « encouragée » d'un expert en législation sociale.

Dans de nombreuses petites communes, il n'existe pas de comité spécial et la création d'un tel organe n'est pas nécessaire. En pratique, soit l'ensemble des décisions sont prises au sein du conseil de l'action sociale, soit le bureau permanent peut se voir déléguer les matières sociales. Dès lors, l'ajout d'un organe décisionnel supplémentaire générerait :
- des **coûts supplémentaires** (jetons de présence) ;
- une **charge administrative accrue** ;
- et une **complexité institutionnelle peu justifiée** vu la taille des structures concernées, sauf par la disparition d'un conseil de l'action sociale indépendant.

[65] Art. 1 de l'A.R. du 9 mars 1977 déterminant les conditions de nomination des travailleurs sociaux dans les CPAS.
[66] Art. 5. de l'A.R. du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.

1. Désignation d'un expert en législation sociale : des risques d'inadéquation locale

La notion d'« expert » en législation sociale, telle qu'envisagée dans le projet, n'est pas définie juridiquement. Cette absence de définition précise suscite des questionnements quant à son rôle exact, ses responsabilités, ainsi que son positionnement hiérarchique au sein de l'administration. Le statut, le profil et les responsabilités des experts qui seraient intégrés dans le comité spécial devraient être précisés.

2. Sur le plan pratique, dans les petites entités rurales, il sera difficile de trouver des experts en législation sociale

Notre association souhaite attirer l'attention sur les **difficultés pratiques que pourrait engendrer la mise en place d'organes décisionnels à composition hybride** - associant représentants politiques et administratifs avec un droit de vote- dans le cadre d'une intégration entre communes et CPAS.

La **coexistence de fonctions politiques et administratives au sein d'un même organe brouille la lisibilité institutionnelle** de la décision.

Pour le citoyen, cette configuration rend **plus difficile l'identification de la voie de recours compétente**.

Notre association plaide dès lors pour une **clarification explicite** du régime applicable aux décisions prises par de tels organes, afin de garantir la **sécurité juridique**, la **compréhension des mécanismes de recours** et, in fine, une **protection effective des droits des usagers**.

Le coût associé à la désignation d'un expert qualifié en législation sociale ne doit pas être sous-estimé.

Notre association reconnaît cependant que, dans certaines communes, le fait que le directeur général soit **le seul à assumer cette mission d'expertise** peut représenter une limite.

P. Questionnements quant à la modernisation du processus de décision de l'aide : mise en place de balises

La détermination de balises de l'aide sociale, dans son ensemble, relève avant tout de la compétence fédérale. C'est d'ailleurs l'une des orientations prises par le projet REDI[67].

À ce titre, la Région wallonne ne peut édicter de balises ou directives qu'en ce qui concerne les matières relevant spécifiquement de sa propre compétence, comme le logement ou l'insertion socio-professionnelle.

En dehors de ces domaines, la Région ne saurait imposer des balises uniformes aux CPAS. Elle pourrait en revanche encourager ces derniers à définir leurs propres lignes directrices, adaptées à leur contexte local. A noter que ces lignes directrices ne soustraient pas au CPAS d'apprécier au cas par cas la situation du demandeur de l'aide : c'est là toute la richesse de l'aide sociale.

[67] Voir supra.

Notre association plaide **donc pour que chaque CPAS reste libre de fixer ses propres balises, en fonction des réalités sociales, économiques et institutionnelles de sa commune et de son public cible**.

De même, elle souhaite souligner **les effets cumulés** que pourrait avoir une telle mesure avec celle du **plafonnement de l'ensemble des aides sociales** (dont les contours demeurent flous à ce stade) prise par le gouvernement fédéral[68]. Ces deux mesures pourraient mener à une réduction conséquente des aides complémentaires octroyées aux personnes et à une augmentation du risque de pauvreté.

Ces balises pourraient aussi conduire à la **restriction excessive de l'aide sociale** de par les contraintes aujourd'hui imposées sur les budgets des pouvoirs locaux, en particulier pour les communes sous CRAC.

L'instauration de balises peut aussi contribuer à une meilleure lisibilité des décisions d'aide et favoriser une certaine égalité de traitement entre citoyens sur le territoire wallon (ou belge). Toutefois, la volonté d'uniformiser l'aide sociale comporte également le risque de réduire la notion de dignité humaine à une interprétation minimaliste.

Pourtant, **toute la richesse de ce concept réside dans sa capacité à s'adapter aux situations concrètes et aux difficultés spécifiques rencontrées par les bénéficiaires**.

Plus les balises se traduisent en durcissement des conditions d'accès, plus le risque de judiciarisation s'accroît. Ce phénomène entraîne un effet de vase communicant :
- un rétrécissement des conditions génère plus de refus ;
- ces refus font l'objet de recours contentieux ;
- en cas de condamnation, le CPAS finance l'aide sur ses propres ressources.

Ainsi, au lieu de rationaliser les dépenses, un système trop rigide pourrait fragiliser l'équilibre budgétaire des CPAS et détériorer la relation avec les usagers, tout en augmentant la pression administrative et judiciaire.

Q. Questionnements sur la volonté d'accroître la transparence et la visibilité de l'institution

La spécificité des missions du CPAS repose sur la nécessité de préserver la politique sociale des dynamiques politiques ou médiatiques, dans un souci de protection des usagers et de maintien de la qualité du débat social.

Les décisions prises en conseil de l'action sociale sont, dans leur grande majorité, adoptées à l'unanimité ou dans un climat de consensus.

Les décisions du CPAS ayant un impact significatif sur les finances communales sont, pour la plupart, déjà examinées au conseil communal, dans un cadre public par la tutelle d'approbation. Le CPAS respecte également les obligations légales en matière de publicité active et passive de ses décisions.

***

[68] Accord de coalition fédérale 2025-2029, p. 16. Voir: https://www.belgium.be/sites/default/files/resources/publication/files/Accord_gouvernemental-Bart_De_Wever_fr.pdf [consulté le 22.08.2025].