

MERCURIALE
DU GOUVERNEUR
DE LA PROVINCE
DE NAMUR

**Voyage au bout
d'une autre nuit :**
les CPAS entre
souci de discréetion
et besoin de
reconnaissance

CONSEIL PROVINCIAL DE NAMUR
SÉANCE DU 20 OCTOBRE 2017



MERCURIALE DU GOUVERNEUR DE LA PROVINCE DE NAMUR

20 OCTOBRE 2017



« Après coup, je ne voudrais pas que cette période de pauvreté n'ait pas existé : on y apprend à apprécier les choses simples ».

Carl Gustav JUNG, *Ma vie. Souvenirs, rêves et pensées*.
recueillis par A. Jaffé, Paris,
Gallimard, 1973, p. 120.

*« Emmenez-moi
au bout de la terre
Emmenez-moi
au pays des merveilles
Il me semble que la misère
Serait moins pénible au soleil ...».*

Charles AZNAVOUR, paroles
extraites de *Emmenez-moi*.

Introduction

J'ai écrit cette mercuriale un peu à la manière d'un carnet de voyages : en espérant que les souvenirs précis se mâtinent avec bonheur des impressions fugaces ; en m'assurant que l'ambiance de chacun des endroits visités se fasse une petite place entre ses lignes ou entre ses pages ; en souhaitant que chaque personne rencontrée retrouve, là dans un mot, là dans une expression, là dans une image, un peu de la franchise, de la générosité ou de la cordialité de nos échanges.

Je l'ai écrite aussi en reconstruisant les traces de ces moments, à la fois studieux et chaleureux, avec mes compagnons de route et ils ont pu, à leur guise, y laisser leur empreinte.

Je l'ai écrite enfin en témoignage de ma gratitude sincère pour toutes celles et tous ceux qui m'ont accueilli chez eux ainsi qu'ils accueillent chaque jour tous les étrangers voyageurs qui tentent de retrouver leur route au cœur de cette «autre nuit» qu'est la précarité.

Denis Mathen

Gouverneur de la province de Namur

MERCURIALE DU GOUVERNEUR DE LA PROVINCE DE NAMUR



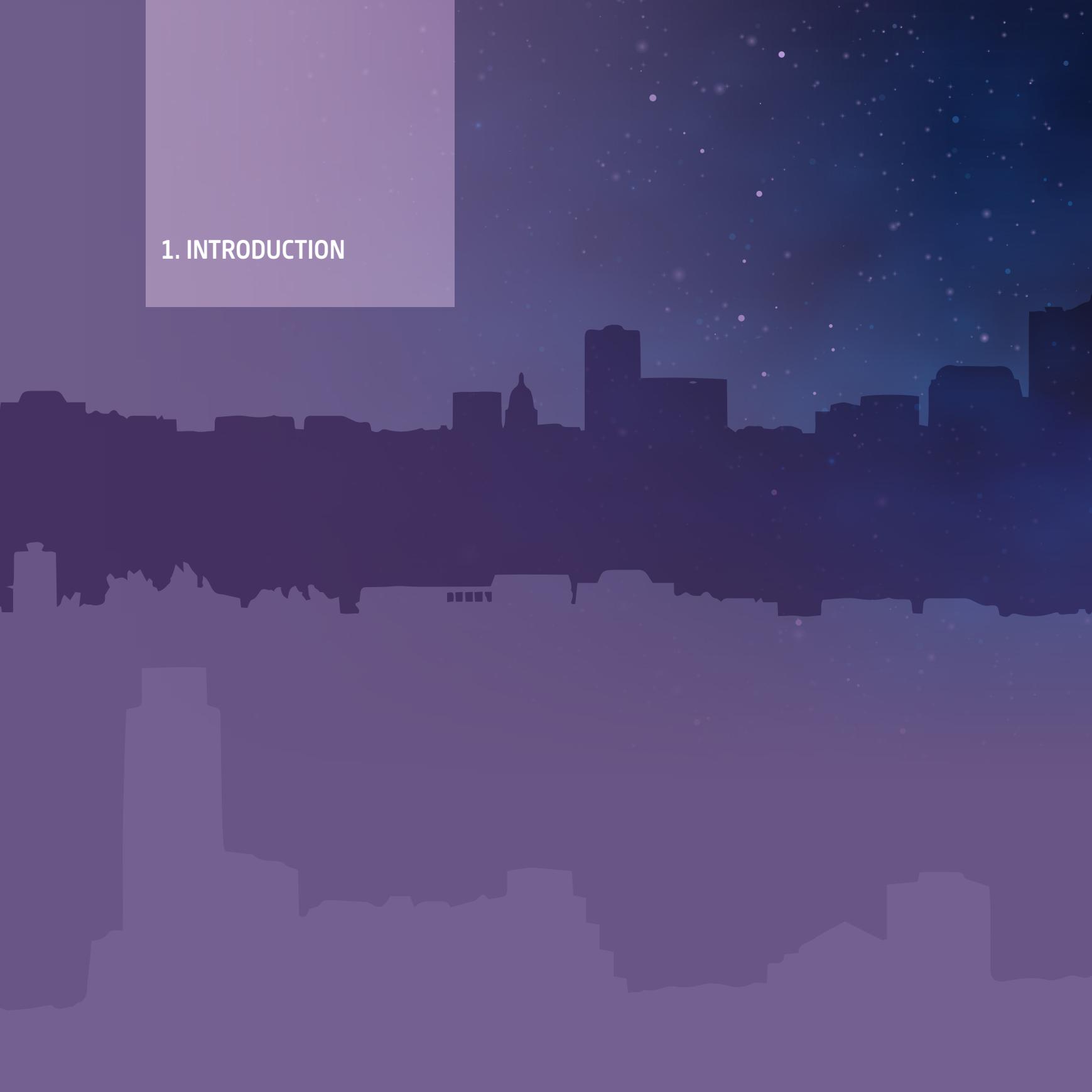
**Voyage au bout
d'une autre nuit :**
les CPAS entre
souci de discréetion
et besoin de
reconnaissance

20 OCTOBRE 2017

Sommaire

Introduction	7
La tutelle sur les CPAS et le rôle du Gouverneur	9
Un voyage dans 38 CPAS	13
Un peu d'histoire	17
Précariété et pauvreté	20
Quelques chiffres	24
Focus sur quatre thèmes	26
Thème 1 : La « gouvernance » des CPAS	28
Thème 2 : La question du secret professionnel	32
Thème 3 : Précarité et innovation	35
Thème 4 : Les CPAS au cœur d'autres urgences : celles de l'AR du 16 février 2006	38
Conclusion	40

1. INTRODUCTION



Le lundi 17 juillet 2017 aux alentours de 17 heures, en avalant une petite tranche de cake au chocolat préparé par le cuisinier de la maison de repos « *La résidence Vauban* », je disais au revoir au président et aux responsables du CPAS de Philippeville et je clôturais ainsi le périple qui durant près de trois ans depuis le 6 octobre 2014 à Hamois m'avait conduit à nouveau aux quatre coins de la province, à la rencontre cette fois de ses 38 CPAS et cela au rythme moyen légèrement supérieur à une visite par mois.

Certains persifleurs mal intentionnés s'étaient demandé lorsque j'ai lancé cette initiative tout autant logique que nécessaire si la prochaine étape serait la tournée des buvettes des clubs de football.

Il était inconvenant de s'en offusquer puisque si on en croit d'aucuns et sur base d'une obscure échelle de références connue d'eux seuls, le dénigrement et la dérision compteraient paraît-il au rang de ces attitudes certes offensantes voire blessantes mais néanmoins politiquement correctes¹.

Si un beau jour de printemps en 2014 m'est venue l'idée d'entamer ce tour, ce n'était croyez-le bien pas par souci d'occuper une quelconque oisiveté oppressante qui laissait à mon esprit le loisir d'aspirer aux excursions par monts et par vaux provinciaux. Un collègue d'une autre province m'en avait montré la voie.

Entre juillet 2011 et 2013 en effet, Bernard CAPRASSE, Gouverneur de la province de Luxembourg, avait effectué la visite des 44 CPAS de sa province et était ainsi le premier gouverneur de province à prendre une telle initiative largement commentée et saluée à l'époque par la presse.

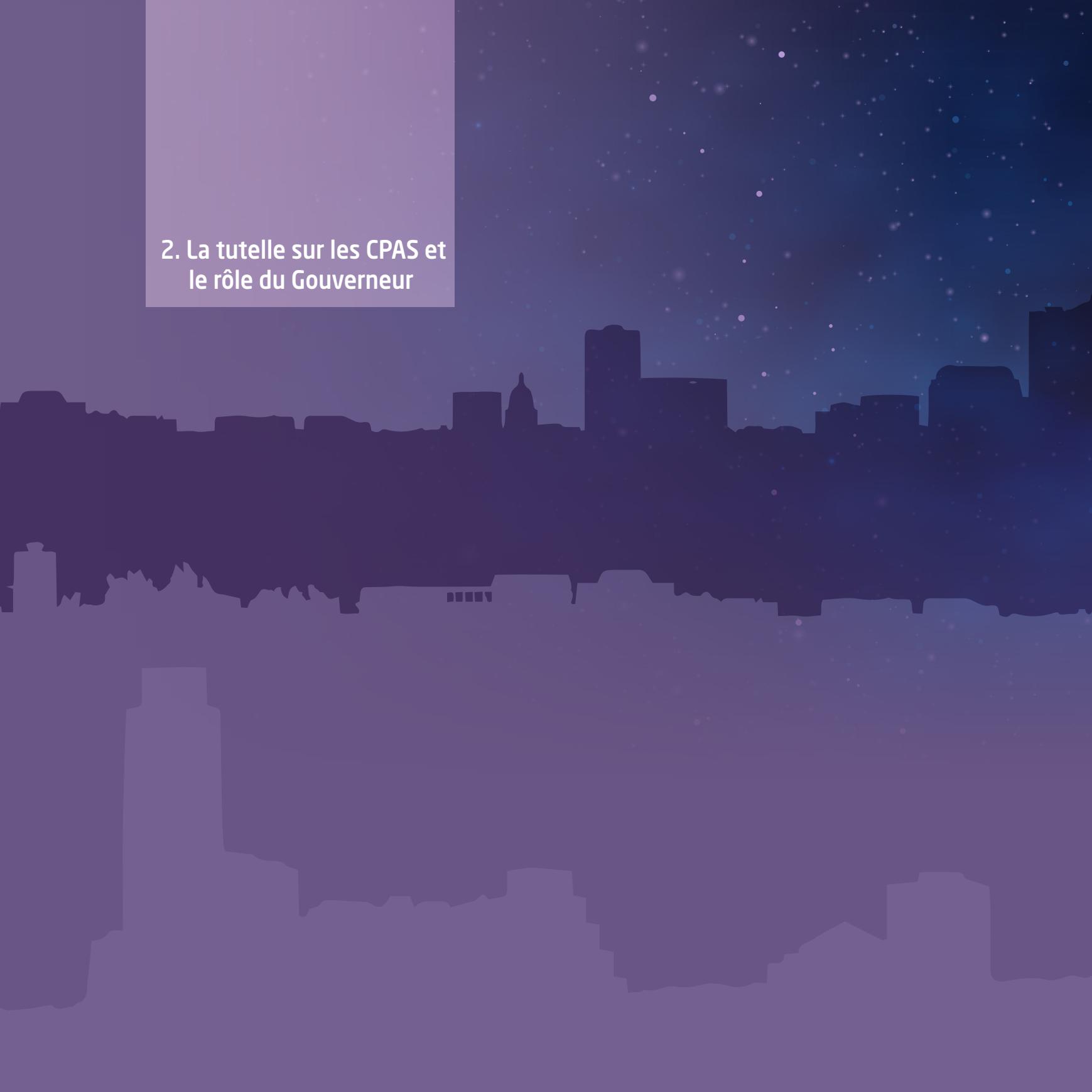
De plus, le décret du 23 janvier 2014 modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale était passé par là pour réformer fondamentalement la tutelle sur les CPAS.

Ainsi que le proclame une circulaire ministérielle adoptée dans sa foulée, ce décret avait pour ambition « *l'efficacité et la réduction des charges administratives* » ... « *tout en franchissant une étape supplémentaire dans l'harmonisation en matière de tutelle administrative sur les pouvoirs locaux* »².

¹ Nelly FEUERHAHN, *La dérision une violence politiquement correcte*, Hermès 29, 2001, pp.187 et sv.

² Circulaire du 28 février 2014 du Ministre des pouvoirs locaux et de la Ville

2. La tutelle sur les CPAS et le rôle du Gouverneur



Sans vouloir rentrer dans une exégèse aussi complexe que fastidieuse sur cette question de la tutelle administrative, il me paraît néanmoins important de résituer le contexte et la mutation d'un système de tutelle qui, à l'instar de ses pairs, est historiquement issu des modèles de déconcentration censés contrebalancer les processus de décentralisation.

La tutelle administrative constitue en effet une mission historique des gouverneurs de province depuis que la Belgique existe, puisqu'érigée en principe constitutionnellement garanti, et même au-delà pour certaines matières (les cultes notamment), puisqu'elle était déjà présente au début du XIXème siècle avec plusieurs décrets impériaux.

C'est avant tout une logique purement jacobine qui présidait à sa mise en place, axée principalement sur la mission de contrôle qu'elle devait incarner.

En matière de CPAS, les gouverneurs exerçaient auparavant une tutelle à deux niveaux :

1) Une tutelle générale obligatoire (dite «d'annulation») tout d'abord, pour toute une série d'actes obligatoirement transmissibles, prévus par l'Arrêté du Gouvernement wallon du 4 mai 1995. On y retrouvait par exemple les acquisitions immobilières, les règlements d'ordre intérieur, les décisions individuelles portant fixation des traitements, des indemnités, des allocations et des pensions de tous les membres du personnel, l'octroi de jetons de présences aux membres du conseil d'aide sociale ou du comité de gestion de l'hôpital, le mode de passation et l'attribution de certains marchés publics, le compte de fin de gestion du receveur ou du receveur spécial,...

Bref, pas moins de vingt et un types d'actes des CPAS auxquels sont venus se rajouter en 1997 les budgets, modifications budgétaires et comptes. En 2011, cette liste a subi un lifting à la faveur de l'Arrêté du Gouvernement du 6 octobre 2011 réduisant cette liste aux 6 derniers types d'actes que je viens d'énoncer.

Les articles 111 et 112 de la loi organique nous permettaient en parallèle de « suspendre ou annuler par arrêté motivé l'exécution de l'acte par lequel un centre public d'action sociale viole la loi ou blesse l'intérêt général », et ainsi d'exercer par voie de recours une tutelle générale facultative sur base de réclamations.

2) Le deuxième niveau était celui de la tutelle spéciale (dite «d'approbation») pour certains types d'actes comme les délibérations des CPAS prises en matière de personnel et en matière d'apports envisagés au profit d'asbl.

A côté du gouverneur, on retrouvait trois autres autorités de tutelle qu'étaient le conseil communal, le collège provincial et le gouvernement wallon.

Si on prend l'exemple des budgets des CPAS, il y avait donc l'intervention de quatre autorités de tutelle :

- le Conseil communal, en tutelle spéciale ordinaire ;
- le Collège provincial, en cas de non approbation ou de réformation du budget du CPAS par le conseil communal ;
- le Gouverneur, en tutelle générale obligatoire ;
- et le Gouvernement wallon, en tutelle spéciale.

Ce système a été profondément modifié avec le nouveau décret du 23 janvier 2014 qui a «simplifié» le circuit en supprimant deux autorités de tutelle.

Si on reprend le même exemple des budgets, il subsiste :

- une tutelle spéciale (d'approbation) du Conseil communal ;
- et un recours auprès du Gouverneur.

Le législateur wallon a donc voulu simplifier non seulement les actes soumis à tutelle mais également les autorités de tutelle elles-mêmes, dans le souci d'harmonisation du contrôle des différents pouvoirs locaux. Je relativiserai cet aspect un peu plus tard dans mon propos.

Ainsi, dorénavant, le gouverneur est l'autorité de tutelle au centre des nouvelles procédures :

1. En tutelle générale obligatoire, il est l'autorité unique de tutelle sans recours organisé, excepté au Conseil d'Etat. Il existe désormais dans ce cadre quatre types d'actes dont la transmission est obligatoire : les règlements d'ordre intérieur ; l'octroi de rémunération, jetons de présence ou avantages de toute nature accordées aux membres du conseil de l'action sociale, du bureau et des comités spéciaux ; la même disposition mais concernant le personnel du secrétariat du président ; et enfin l'attribution des marchés publics au-delà de certains seuils. Les autres actes sont dorénavant transmis aux collèges communaux sous forme de listes de décisions, avec la possibilité pour ces collèges communaux d'appeler certaines décisions et, le cas échéant, d'introduire un recours auprès du gouverneur contre l'une ou plusieurs d'entre elles ; on glisse alors dans la tutelle générale facultative.

2. Outre le recours du collège communal dont je viens de parler, cette tutelle générale facultative concerne également tous les actes dont les gouverneurs peuvent connaître, soit sur réclamation d'un ou plusieurs conseiller(s)de l'action sociale, ou de toute personne intéressée (c'est le fameux «recours gracieux» hérité de l'ancien système de tutelle), soit d'initiative en «évoquant» l'acte querellé.

La procédure d'évocation est en effet consacrée par le nouveau décret du 23 janvier 2014 en introduisant cette modification à l'article 112 §3 de la loi organique : « *Le gouverneur de province peut réclamer au centre public d'action sociale, la transmission de toute délibération, accompagnée de ses pièces justificatives, en vue d'exercer la tutelle générale d'annulation à laquelle sont soumis tous les actes autres que ceux visés aux articles 112bis à 112quinquies* », c'est-à-dire les actes qui sont maintenant soumis à la tutelle spéciale d'approbation des communes, principalement les budgets, les comptes et le cadre du personnel des CPAS.

Cet outil s'avère néanmoins tout aussi intéressant que délicat.

Evoquer un acte d'un CPAS, sans contrainte temporelle, sur base de certains éléments, afin de juger de sa légalité ou sa conformité à l'intérêt général n'est évidemment pas anodin car comme tout puissant levier, ce droit d'évocation prête l'échine aux reproches et engendre certaines postures, pouvant même parfois mener au Conseil d'Etat alors que s'agissant de tutelle facultative, sa jurisprudence établit que l'abstention ou le refus d'annuler un acte soumis à tutelle n'est justement pas susceptible de recours en annulation devant ce même Conseil d'Etat.

3. Enfin, mentionnons la tutelle spéciale où l'autorité principale est devenue le conseil communal, le gouverneur restant l'autorité de recours. Par ce biais, il reste donc amené à connaître en seconde lecture des dossiers budgétaires ou des cadres organiques.

La matière est assez ardue, je vous le concède, à telle enseigne que même certains spécialistes du droit administratif s'y sont cassés les dents, en ne pouvant éviter certaines confusions entre les prérogatives des autorités de tutelle, teintées il est vrai de subtilités institutionnelles que la fonction de gouverneur, lui-même au carrefour de tous les niveaux de pouvoir, ne facilite pas non plus.

Si cette équivocité revêt souvent un caractère trivial ou parfois comique par l'amalgame de destinataires dans certaines interpellations citoyennes, cet embrouillaminis se révèle beaucoup plus gênant lorsqu'il est porté au niveau juridique ou des prétoires, comme ce fut le cas à plusieurs reprises lors de recours intentés non seulement contre des délibérations de CPAS, mais aussi contre mes propres décisions.

Autre effet collatéral, l'institution provinciale elle-même, via son Collège, est régulièrement appelée à la cause alors qu'elle ne dispose dans ce domaine de plus aucune prérogative.

Il n'y a donc pas que les profanes qui confondent gouverneur et collège provincial ainsi que je m'en suis ouvert lors de la journée de réflexion organisée le 19 avril de cette année.

Le recours quant à lui est un outil multifacettes ou plus précisément multi-origines ; j'en suis, en tant que gouverneur, à la fois l'autorité dépositaire vis-à-vis du collège communal, on l'a vu, tout comme pour les conseillers de l'action sociale ou toute personne intéressée.

Le périmètre est donc assez large (et je ne succomberai plus pour l'heure et en l'espèce à l'éloge de la complexité, des *Vœux aux Forces vives* de 2016), tant il est vrai que la complexité des dossiers de recours vient quelque peu contrecarrer la simplification administrative voulue par la réforme ; complexité à la fois technique et juridique, voire organique ; complexité fonctionnelle, de par la séparation physique entre les services administratifs régionaux extérieurs instruisant les dossiers et l'autorité instrumentant que sont les gouverneurs ; complexité socio-politique enfin lorsqu'il s'agit de faire la balance des arguments de manière neutre afin d'évaluer une atteinte à l'intérêt général.

Les exemples de dossiers sensibles qui ont valu quelques passes d'armes mémorables sont loin d'être anecdotiques et s'ils étaient auparavant labellisés «recours gracieux», l'adjectif, qu'il ait été employé dans son sens premier, ou dans son sens figuré, était dès lors fort peu approprié, surtout dans sa seconde acception.

On s'aperçoit vite que Kafka n'est jamais très loin en matière administrative, la schizophrénie non plus d'ailleurs, alors que l'objectif reste, je le rappelle, le respect de la légalité et de l'intérêt général que permet d'approcher plus parfaitement le double degré de juridiction.

Vous l'aurez compris, la matière de la tutelle et ses subtilités pourraient et pourront sans le moindre doute faire à elles seules l'objet de plusieurs travaux, thèses voire mercuriales spécifiques ... le cas échéant par mon successeur.

Je n'irai donc pas plus loin dans le détail technique mais je tenais néanmoins à consacrer à ce sujet de la tutelle un peu de temps dès l'introduction car il reste ma première porte d'entrée vers le monde des CPAS et qu'il s'agit intrinsèquement là d'une mission essentielle.

Au gré de ses évolutions, elle m'a permis d'en développer une vision non seulement constructive, c'est-à-dire basée sur un travail proactif de conseil et de collaboration en amont de décisions prises (je reviendrai sur ce point), en outre du nécessaire contrôle effectué en aval, mais aussi ancrée dans le réel et dans l'humain qui se trouvent derrière tout dossier.

3. Un voyage dans 38 CPAS

Andenne 10/02/2015
Anhée 12/05/2015
Assesse 06/12/2016
Beauraing 04/03/2016
Bièvre 12/05/2016
Cerfontaine 17/02/2016
Ciney 03/02/2015
Couvin 10/05/2017
Dinant 17/07/2017
Doische 08/03/2017
Eghezée 24/02/2015
Fernelmont 24/02/2016
Floreffe 08/07/2015
Florennes 29/03/2017
Fosses-la-Ville 23/03/2016
Gedinne 11/10/2016
Gembloux 13/07/2016
Gesves 16/03/2015
Hamois 06/10/2014

Hastière 09/12/2015
Havelange 05/09/2016
Houyet 15/02/2017
Jemeppe-sur-Sambre 09/12/2014
La Bruyère 12/07/2016
Mettet 01/06/2015
Namur 30/05/2017
Ohey 10/06/2016
Onhaye 04/11/2014
Philippeville 17/07/2017
Profondeville 01/10/2015
Rochefort 02/02/2016
Sambreville 29/04/2015
Sombreffe 25/03/2015
Somme-Leuze 08/06/2015
Viroinval 30/09/2015
Vresse-sur-Semois 22/11/2016
Walcourt 18/11/2014
Yvoir 31/03/2015

Mesdames et Messieurs,

Pour revenir brièvement à eux, les changements textuels et procéduraux dans le domaine de l'exercice de la tutelle, et qui peuvent je le concède apparaître comme cosmétiques et finalement marginaux pour les profanes, s'avéraient pour l'institution que j'incarne, tout sauf anodins.

Ils me soufflaient à l'oreille qu'en ces temps où le jacobinisme des origines déjà évoqué, avait de plus en plus tendance à se transformer en centralisme régional effréné, il restait néanmoins une place et donc une confiance dans le maintien d'une autorité déconcentrée, certes représentant territorial d'Etat, mais jouissant d'une certaine latitude pour tenir compte des spécificités sous régionales ou locales en matière de contrôle et de vigilance quant au respect des normes.

Ceci valait bien à mes yeux que je saisisse cette opportunité conjoncturelle que m'offrait ce changement législatif pour rentrer dans un processus de rencontres, de visites de terrain et en fin de compte de concrétisation par les actes de la manière dont j'envisageais, déjà depuis le début, l'exercice de cette tutelle : une tutelle de conseil avant d'être une tutelle de contrôle ; une tutelle de proactivité avant d'être une tutelle procédurale ; une tutelle *a priori*, sans *a priori* ; bref je trouvais là l'occasion d'initier un processus qui par le moyen le plus simple, celui de la rencontre studieuse et néanmoins conviviale, permettrait d'humaniser davantage l'éventuel censeur et de respecter davantage l'éventuel censuré ...à moins que ce ne soit le contraire.

Je remercie sincèrement ceux qui m'ont accompagné dans cette démarche aussi régulièrement qu'il leur fut possible : Madame la Commissaire d'arrondissement ; mon Chef de cabinet qui les a préparées; eux qui ensemble ont alimenté les réflexions lors des séances de travail et ont partagé avec moi leurs analyses une fois celles-ci terminées ; je remercie mon chauffeur, sans qui nous ne serions peut-être pas arrivés toujours à bon port et enfin, et je dirais surtout, je remercie Monsieur Thibaut Materne, le Directeur des services décentralisés Namur - Brabant wallon de la DGO 5 du SPW (mon administration fonctionnelle pour ces matières de tutelle), Thibaut Materne qui, à une seule exception près, a tenu à être présent lors de chaque visite, adhérant ainsi par les actes totalement à ce que j'appellerais la «*ratio peripli*», la raison d'être de cette tournée que je viens de rappeler.

J'ajouterais encore ce que les gouverneurs répètent souvent à l'envi, au risque de lasser, à savoir que les matières liées à la sécurité font partie de leur *core business*. C'est la réalité.

Ainsi, au travers de ce parcours au cœur de nos 38 CPAS, c'est aussi sur une autre sécurité que j'ai voulu m'attarder : la sécurité... d'existence.

Assurer cette sécurité-là suppose un panel de moyens faisant en sorte que l'article premier de la loi organique des CPAS, dont je vous rappelle le libellé : « *Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine* », ne reste pas totalement lettre morte.

Par le biais de ce processus, il coulait donc de source d'aborder des aspects «macro», comme l'impact de mesures régionales et fédérales en matière d'insertion socio-professionnelle et d'intégration sociale, les principes liés à l'exercice de missions d'aide sociale et les tensions auxquelles ces principes sont soumis du fait du contexte économique mais aussi sécuritaire, les réflexions de gouvernance institutionnelles, l'impact de phénomènes internationaux tels les flux migratoires, l'évolution démographique et du tissu socio-économique, etc.

Mais il fallait que ces données puissent être confrontées à une situation «micro», avec les contingences et les politiques particulières de chaque CPAS, le développement de services, les axes prioritaires, l'organisation du personnel, les aspects budgétaires et financiers, les infrastructures,...

Sans que ces deux niveaux soient hermétiques, bien au contraire, c'est leur interpénétration, les effets «cascade» de certaines mesures qui ont permis une approche finalement holistique du sujet, (certains diraient intégrée ou globalisante) et qui ont rendu les échanges que j'ai eus avec tous ces acteurs de l'ombre, si riches et si denses.

Une telle approche, si elle peut évidemment être contestable puisque nous nous trouvons dans un système complexe (ou dans des systèmes complexes, j'y reviendrai également) a au moins une vertu, celle d'être un formidable outil conceptuel basé sur le principe que : « *Toute partie d'une organisation (service, département, ...) qui a participé à son histoire globale porte des reflets de l'ensemble de l'organisation et de ses autres parties dans sa structure (matière), ses stratégies, ses jeux psychologiques, ses processus (temps) et ses résultats (matière).* »³

L'adage oriental « *Observe un grain de sable et tu percevras l'univers* » n'a jamais trouvé plus belle application, tant dans le fonctionnement interne des CPAS que dans le miroir de la société toute entière qu'ils représentent.

En rédigeant le présent texte m'est apparu plus clairement encore ce que j'avais jusque-là confusément pressenti mais que mes 38 brèves immersions dans autant de systèmes aux caractéristiques tout à la fois similaires et radicalement différentes me démontraient par les faits : la matière peut s'avérer glissante.

Glissante parce que le champ d'action de chaque CPAS, le domaine des possibles qu'on leur permet d'explorer ou à l'inverse les barrières qu'on leur impose sont tributaires incontestablement d'une certaine idée que les décideurs politiques locaux, ceux qui président à leurs destinées comme ceux qui se situent dans leur environnement communal immédiat, se font de notre société.

Ils sont dépendants aussi de la hiérarchie des valeurs desdits décideurs dont découlent des priorités qui sont, et c'est logique compte tenu du mode de gouvernance qui a été choisi en son temps, connotées politiquement voire idéologiquement.

Il y a bien évidemment un noyau dur de prérogatives et de compétences qui constituent ce que j'appellerai le socle commun, et au premier rang de celles-ci bien évidemment l'octroi du *Revenu d'intégration sociale*, successeur du défunt «minimex» ou l'intégration socio-professionnelle via les articles 60 et 61, mais de manière plus flagrante encore que pour les communes qui pourtant jouissent du sacro-saint principe de l'autonomie communale, il y a, sur le plan de l'organisation administrative et des services proposés, autant de «modèles CPAS» qu'il n'y a de communes, autant de systèmes particuliers qu'il n'y a de CPAS.

Dès lors bien évidemment mon présent propos ne s'apparentera en rien à un palmarès distribuant les distinctions et allouant les accessits ou déplorant les manques et regrettant les carences. Mon but n'est pas d'évaluer ou de critiquer les modes de fonctionnement choisis, les techniques managériales privilégiées ou la «priorisation» des actions menées.

³ Alain CARDON, *L'approche holistique en organisation*, Métasystème, p.1, <http://www.metasysteme-coaching.fr/docshow.php?nid=331>

Ma seule ambition, ici et maintenant, est d'arrêter mon regard et d'attirer le vôtre sur l'un ou l'autre élément, sur l'une ou l'autre question ou préoccupation, particulière parfois ou plus largement partagée, qui traversent pour l'instant le monde des CPAS et les 38 systèmes qu'ils forment en province de Namur.

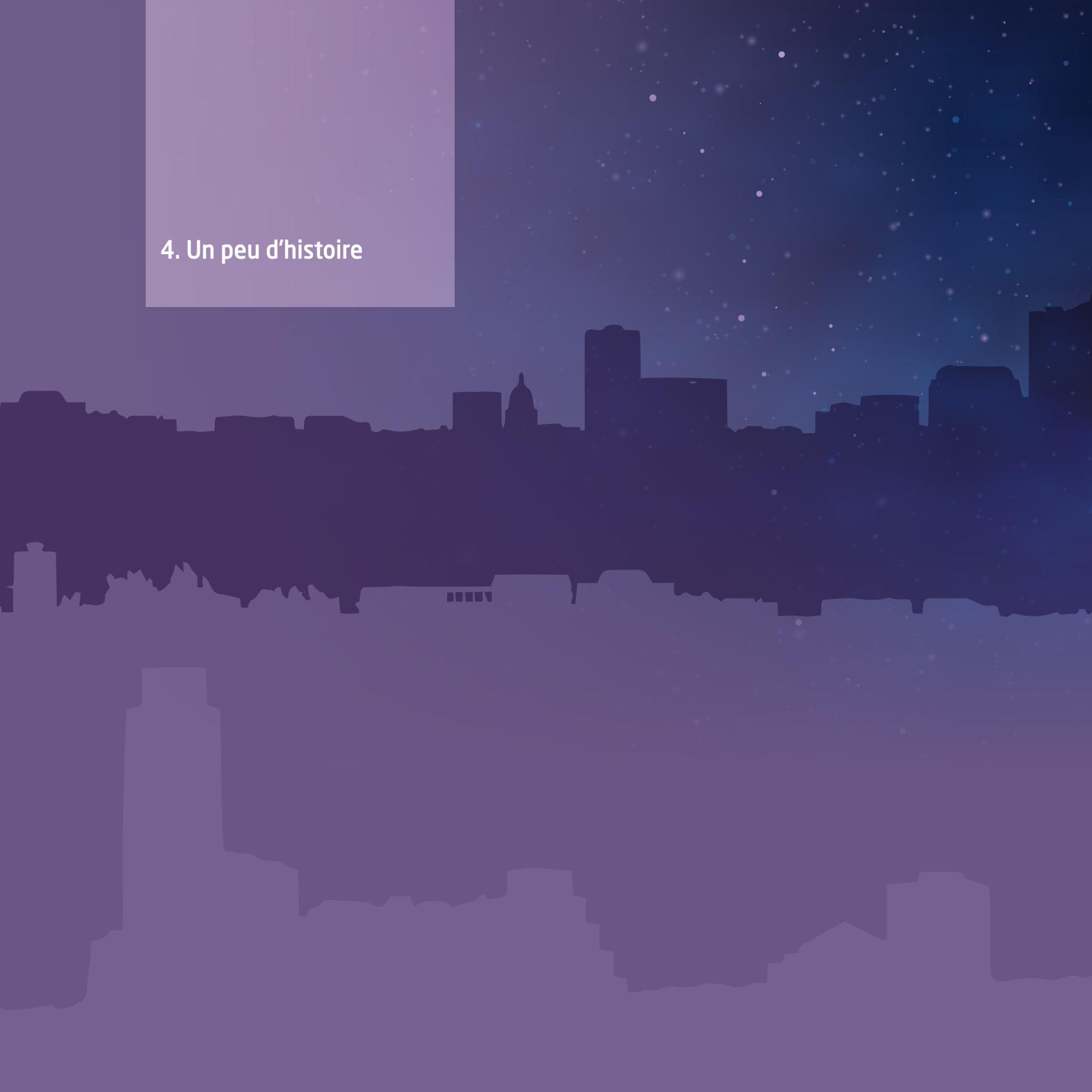
J'ai redit «système», car tel est bien le mot approprié.

Un CPAS est avant tout un système. Ceci dit, sur le plan institutionnel, ce n'est pas là son apanage. Toute institution publique locale ou intermédiaire (une commune, déjà citée, une zone de police, une zone de secours, une province) est également et à sa manière un système.

Mais si je n'insistais pas dès l'abord sur cette réalité, on perdrat de vue l'essentiel en risquant de réduire par la même occasion les CPAS d'aujourd'hui à autant d'avatars contingents et opérationnels issus d'une loi généreuse, la loi organique de 1976, elle-même héritière de dispositions antérieures qui se voulaient bienveillantes sans parfois à l'origine, avouons-le, parvenir à éviter un certain paternalisme.

Et les CPAS méritent mieux que cela.

4. Un peu d'histoire



Mesdames et Messieurs,

Pour contextualiser le propos dans le temps, il est sans doute utile de remonter brièvement en arrière vers les origines moyenâgeuses ou plus exactement médiévales de la prise en compte et de la prise en charge des pauvres, des indigents, des misérables et des miséreux car derrière l'action que la société développe à leur égard se cache surtout l'opinion qu'elle se fait d'eux et de leur situation, la considération qu'elle leur accorde ou non, la place qu'elle leur permet d'occuper en son sein voire le statut qu'elle leur reconnaît.

Dans une note de lecture d'un ouvrage de l'historien français André GUESLIN, le sociologue Nicolas ROINSART résume ainsi près de dix siècles de la perception que nous avons eue de la grande précarité :

« Au Moyen Âge, les vagabonds mendians sont intégrés pour des raisons théologiques. La pauvreté se définit sous la forme d'un rapport social entre dominés et dominants, sur fond de chrétienté : les premiers achètent leur salut par leur indigence, les seconds par la charité. De ce fait, le pauvre dispose d'un véritable statut social : «Pour l'homme ordinaire du Moyen Âge, le pauvre est perçu en quelque sorte comme une théophanie (NDLR : incarnation ou image de dieu sur Terre) (...». Et l'auteur de continuer : « Une transition s'opère à la fin du Moyen Âge : l'accroissement de la pauvreté errante, déterminé en grande partie par des crises économiques, des épidémies et des accidents climatiques, a pour effet de modifier les représentations de la pauvreté. Le vagabondage, qui concerne au XVe siècle entre 20 et 25% de la population française (...) est de moins en moins toléré pour la charge économique qu'il suppose, et le sentiment d'insécurité qu'il véhicule (délinquance, criminalité). Ces changements de représentations à l'endroit des vagabonds et autres mendians valides — rapidement assimilés à de «mauvais pauvres» dans la société capitaliste naissante réclamant toujours plus de main d'œuvre — annoncent le temps de la répression et de la diabolisation. Au mitan du XVIe siècle s'affirme ainsi, dans le traitement social de la pauvreté, une distinction entre la potence et la pitié, entre la pauvreté méritée et la pauvreté méritante, qui opérera tout au long des siècles suivants au travers d'un processus d'étiquetage orchestré par les pouvoirs publics et autres entrepreneurs de morale. Au cœur de ce système à la fois répressif et assistanciel, deux dispositifs marqueront les XVIIe et XVIIIe siècles : l'Hôpital général créé en 1656, et les dépôts de mendicité créés en 1764. Poursuivant un même objectif de rééducation par le travail, ces deux tentatives de normalisation du monde de l'errance, comme bien d'autres (déportation vers les colonies, peine des galères), se solderont par un échec ».⁴

Certains observateurs trouvant que cette dichotomie d'avant-hier reprend de tristes couleurs aujourd'hui.

La très belle exposition «*Pauvres de nous*» organisée l'année dernière à Namur par le CPAS de Namur, Les Archives de l'Etat, la société archéologique et d'autres partenaires, les documents qu'elle présentait, l'iconographie qui les illustrait et la publication qui en a résulté me permettent d'y renvoyer pour effectuer le saut dans le temps qui nous amène à présent au milieu des années septante.

Dans la foulée de la création du *minimex*, introduit par la loi du 7 août 1974, ce sont ainsi toutes les institutions d'assistance sociale qui ont été fondamentalement réformées au travers de la loi organique de 1976, qui elle-même consacrait les Centres publics d'aide sociale, les CPAS.

⁴ Nicolas ROINSART, *Histoire de la pauvreté errante*, Publié dans laviedesidees.fr, le 1er mai 2013 et André GUESLIN, *D'ailleurs et de nulle part. Mendians, vagabonds, clochards, SDF en France depuis le Moyen Âge*, Paris, Fayard, 2013, 536 p.

On constatera par ailleurs, et ce ne fut sans doute pas sans conséquence, que cette loi nouvelle est peu ou prou concomitante avec la fusion des communes qui réduisit quant à elle à 589 leur nombre total pour l'ensemble du pays.

Désormais chaque nouvelle commune recomposée serait «doublée» par une seconde institution : le CPAS ... institution qui, si elle est considérée par d'aucuns comme un miroir de l'institution communale, constitue plutôt un miroir déformant ou un miroir sans teint.

Déjà à l'époque la formule de l'intégration du CPAS dans le giron de l'administration et de l'autorité communale stricto sensu avait ses partisans ; on verra plus loin que cette question a toujours la dent plus ou moins dure. Cependant, ce fut in fine la thèse de la distinction, sinon de l'autonomie, qui l'emporta à l'origine.

La nouvelle loi consacrait donc le principe d'une gestion séparée des CPAS, sous le contrôle d'un organe spécifique, le conseil de l'aide sociale désigné au second degré par le conseil communal.

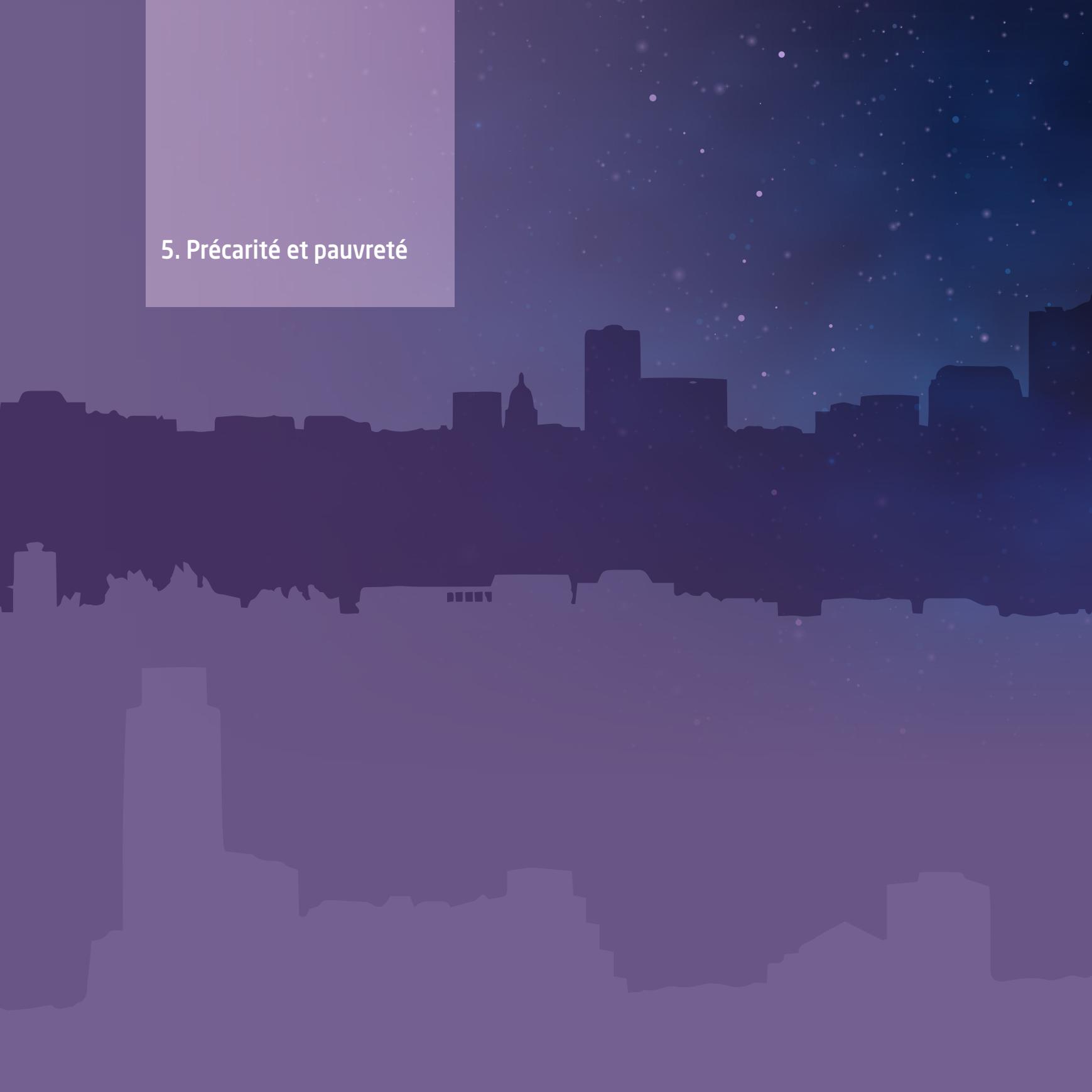
La noble ambition du législateur était de changer la philosophie ou plus exactement l'état d'esprit qui présidait jusque-là au fonctionnement des anciennes CAP en marquant une réelle cassure par rapport au système ancien. Cette cassure devait se matérialiser par la prépondérance d'une objectivation des critères d'octroi, par la création d'un droit subjectif à l'aide et une volonté d'en universaliser au moins les principes d'intervention, tout ceci en lieu et place d'un pouvoir essentiellement discrétionnaire, et donc incertain et facultatif, même s'il se voulait d'abord bienveillant.

Mais ainsi que je l'ai déjà laissé sous-entendre, cette volonté d'universalisation et ses principes d'harmonisation des interventions n'ont jamais signifié uniformisation aseptisée des services offerts et identité absolue des initiatives prises.

La loi de 1976 ainsi que ses évolutions terminologiques et ses métamorphoses textuelles ont laissé des espaces ouverts pour la prise en compte des particularismes des réalités locales et donc pour emprunter ça et là des voies de traverse normales ou nécessaires menant à l'émergence de ces systèmes uniques ou différents que j'ai évoqués plus avant.

Dès lors, emprunter brièvement la voie de l'analyse systémique ou plus exactement regarder quelques instants dans la direction qu'elle nous indique, nous impose d'interroger l'environnement qui abrite le système et ce de manière macro-économique et sociale comme sous son angle micro.

5. Précarité et pauvreté



Notre première opinion à ce propos, en outre communément admise, est d'envisager cette notion sous l'angle du revenu perçu régulièrement (quelle que soit son origine : salaire, rente, fruits du capital ou allocation de remplacement) ou éventuellement de la quantité d'argent mobilisable régulièrement et sur le long terme pour faire face à ses besoins récurrents (prélèvements sur patrimoine). En-dessous d'un certain seuil, on est pauvre. Au-dessus, on ne l'est pas.

Cette manière d'envisager les choses est-elle la plus pertinente ?

Doit-on mettre cette inélégante étiquette de «pauvre» sur le front de la personne qui perçoit un «revenu» supérieur au seuil de pauvreté mais qui malgré celui-ci rencontre des difficultés pour finir ses mois en raison de frais fortuits importants, d'une gestion déficiente de ses ressources, d'un mode de vie inadapté à ses rentrées financières, d'un accroc de santé ou de tout événement malheureux sur le plan personnel, familial ou professionnel ?

De telles réalités qui induisent le glissement sémantique en question ont été l'un des leitmotive de mes échanges durant les visites.

Ou à l'inverse, que penser de l'individu bénéficiant d'un revenu très bas ou n'ayant pas de revenu du tout mais qui par le fait qu'il est propriétaire d'un logement hérité ou dont l'emprunt est intégralement remboursé comme par le biais de la solidarité de proches parvient à s'en sortir raisonnablement et dignement sur le moyen et le long termes ?⁵

Néanmoins, la sociologie comme la dictature des statistiques ont besoin de chiffres clairs qui permettent de quantifier un phénomène en vue de l'étudier car selon la formule de deux sociologues «définir qui sont les pauvres, afin de les compter, d'étudier comment ils vivent et d'analyser l'évolution de leur situation dans le temps» est «le réflexe spontané lorsqu'on se penche sur la question de la pauvreté» et avouons-le peut également présenter un certain intérêt pour l'analyse des politiques en ce domaine.⁶

Et même si l'un des précurseurs de la sociologie, le sociologue allemand Georg SIMMEL nous enseigne en la matière au travers de sa pensée que pour étudier le phénomène de la pauvreté, le cadre de l'Etat peut apparaître trop étroit en un sens (au regard des enjeux des pays en développement ou de tous ceux qui aspirent à l'être) il peut aussi apparaître trop vaste⁷, il est utile néanmoins de souligner succinctement quelques réalités à l'échelle de notre pays pour prendre mieux conscience de la portée et de l'ampleur des réalités mais également des tendances et des évolutions constatées.

Cependant, avant d'emprunter cette voie, ce que mes visites ont mis en évidence c'est la nécessité de s'interroger sur la notion de pauvreté elle-même et de savoir si elle est réellement la notion adéquate pour qualifier la majeure partie des phénomènes et situations dont les CPAS ont à connaître ?

⁵ Voir à ce sujet Serge PAUGAM et Franz SCHULTHEIS, *Naissance d'une sociologie de la pauvreté* Introduction à l'ouvrage de Georg Simmel, Les pauvres, Quadrige-PUF, Paris, 2005, p. 13 ; on consultera également sur cette question une réflexion très semblable dans «Pauvreté, exclusion : quand la sociologie interroge les idées reçues», Publication de Vivre ensemble - Éducation, Bruxelles, 2015

⁶ Idem

⁷ Cf. sur ce point Maryse BRESSON, *La pauvreté est-elle encore une question sociologique d'actualité ? Un enjeu de définition, de méthode et de théorie* in CAIRN Info, 9-17

Différencions donc la pauvreté de la précarité.

«A nos yeux d'occidentaux, il n'y a pas beaucoup de différences entre ces deux termes. Or, la précarité n'est pas la pauvreté. Les conditions sont proches et souvent liées mais ne sont pas identiques. La pauvreté est un état objectif qui se mesure par les besoins nécessaires et élémentaires, insatisfaits. C'est aussi la défaite face aux difficultés, le risque de sombrer, l'incapacité à se relever»⁸.

La précarité signifie quant à elle des efforts constants pour essayer de maîtriser un environnement, un contexte, une situation défavorable. Elle commande donc une adaptation au milieu ambiant qu'est la société dans laquelle on évolue. Elle est, également chez nous et de nos jours, des efforts pour la maximalisation des ressources disponibles.

Dans nos sociétés occidentales, force en effet est malheureusement de constater qu'en raison de la crise économique récente, de fermetures ou de reconversions d'entreprises, de restructurations, en raison d'un contexte socio-sanitaire lié non seulement à de nouveaux risques comme aux progrès de la médecine et au vieillissement de la population, l'état de précarité ou de vulnérabilité⁹ est un état fréquent tant pour les individus que pour les groupes d'individus, et qu'il s'exprime en liaison avec une recherche de la sécurité d'existence et se développe en son absence ou lorsque celle-ci est ébranlée.

Au travers de mes rencontres le concept de précarité, entendu dans une telle acception, a représenté une sorte de fil rouge, bien plus que la pauvreté elle-même.

Et si cette précarité nous saute moins à la figure de manière évidente que la pauvreté (avec son cortège de représentations mentales et quasi cinématographiques), elle se rencontre de plus en plus chez la classe moyenne et se caractérise par le surendettement, les difficultés à gérer ses consommations énergétiques, celles de réfréner ses envies compulsives de consommer ou, de manière compréhensible et tellement humaine, de canaliser les habitudes d'un train de vie passé qu'on tente de garder afin de ne pas déchoir socialement.

La précarité se décline désormais en autant de secteurs, -et se trouve affublée d'autant de qualificatifs-, qui additionnés doivent générer un niveau «suffisant» de bien-être : besoins alimentaires, énergétiques ; accès au logement, à la culture, aux loisirs, à l'éducation, au numérique,...

Le sociologue Régis PIERRET, Directeur scientifique à l'Institut du travail social de la Région d'Auvergne soutient quant à lui que «*La précarité est une déclinaison du paupérisme, elle se dissocie à ce titre de la pauvreté*»¹⁰.

⁸ Cf. sur cette notion de pauvreté le site : <http://aideetpartageburkina.e-monsite.com/blog/us-et-coutumes-au-burkina/difference-entre-pauvreté-et-precarité.html>

⁹ Voir sur la définition de « vulnérabilité » l'article de Claude MARTIN, «*Penser la vulnérabilité. Les apports de Robert Castel*», Revue européenne de recherche sur le handicap, Elsevier Masson, 2013, 7, pp.293-298

¹⁰ Régis PIERRET, *Qu'est-ce que la précarité ?* in La nouvelle revue des sciences sociales, 2013, pages 307 à 330

«*(Elle) est fille de la modernité. Elle n'est pas la pauvreté qui est un statut social, elle est une inscription sociale dans un rapport de domination, elle est inhérente à toute société. La précarité est une production de la modernité ... (...).* Et il va même plus loin en ajoutant : «*La précarité n'est pas dissociable de l'individu, et être un individu, c'est être précaire, être menacé de l'être, et tenter d'y résister en s'affirmant comme sujet, comme acteur personnel de sa propre existence»*¹¹ .

Malgré ces différences conceptuelles voire ontologiques entre d'une part la pauvreté et d'autre part la précarité/vulnérabilité, la confusion ou la globalisation des notions dans une même réflexion fourre-tout est encore de mise chez nous, ne serait-ce qu'au niveau du langage courant, comme dans *le Projet de prévention générale* du SAJ de Bruxelles par exemple dans son édition de janvier 2017, et dont le titre à lui seul, à savoir «Pauvreté-précarité» est suffisamment explicite à cet égard.

Elle est également présente ça et là au détour des énoncés des statistiques et des rapports chiffrés, ainsi que nous allons nous en rendre compte.

¹¹ Idem

6. Quelques chiffres

Mesdames et Messieurs,

Sans prétendre à l'exhaustivité mais ainsi que je le soulignais plus avant, parce que les chiffres donnent une idée de l'étendue d'un phénomène et ce faisant de l'ampleur de la gageure de vouloir endiguer, il est logique de s'y référer.

Selon les derniers chiffres disponibles du Ministère de l'économie, en 2016 15,5 % de la population belge était considérée comme à risque de pauvreté monétaire (c'est-à-dire vivant dans un ménage dont le revenu total disponible est inférieur à 1115 euros par mois pour une personne isolée) ; 14,6 % de la population belge vit dans un ménage à faible intensité de travail (il s'agit des ménages dans lesquels les adultes entre 18 et 59 ans, hors étudiants, ont travaillé en moyenne moins d'un cinquième de leur temps pendant l'année de référence) ; 5,5 % des Belges souffraient de privation matérielle grave. Ce qui signifie que selon l'indicateur européen de la pauvreté (AROPE - *At Risk of Poverty or Social Exclusion* qui est dérivé des trois indicateurs ci-dessus) et qui s'inscrit dans le cadre de la stratégie «Europe 2020», les personnes qui se situent dans au moins une de ces situations sont considérées comme à risque de pauvreté ou d'exclusion sociale. En 2016 en Belgique cela concernait 20,7% de la population, soit plus d'un cinquième.

Les enquêtes et statistiques foisonnent en la matière. Et si les paramètres et indices retenus ne sont pas toujours identiques, il est souvent intéressant de les croiser pour observer les tendances ... même si certains critères peuvent parfois étonner.

Ainsi, si d'autres analyses nous apprennent que 30 % des enfants belges vivent dans une famille proche de la pauvreté¹² d'autres encore nous enseignent que près de 27 % des ménages belges ... ne s'octroient aucune semaine de repos ou de vacances par an (selon les chiffres SPF Économie) ou que telle partie d'entre eux ... n'a pas fait de sport depuis les douze derniers mois (selon l'un des critères utilisés par l'indice «EPICES», indice français d'évaluation de la précarité et des inégalités de santé pour les centres d'examens de santé).

Dans le *Panorama de la société 2016*, l'OCDE nous indique qu'en Belgique le taux de pauvreté qui est de 9,7 % reste certes inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (qui est de 11,3%) mais que depuis 2008 il a augmenté proportionnellement plus vite que dans l'ensemble des pays étudiés. Le même rapport nous apprend cependant qu'en matière de chômage, si la Belgique a connu une augmentation passant de 8,1 % à 8,6 % sur la même période, cette hausse est moins marquée que dans l'ensemble des pays de l'OCDE où celui-ci est passé de 5,9 % à 9,1 %.

En Wallonie, selon l'IWEPS avec les derniers chiffres disponibles au 1er septembre 2017, plus d'un habitant sur quatre (soit 26,2%) vit dans un ménage en situation de risque de pauvreté ou d'exclusion sociale, l'intervalle de confiance étant d'environ 3,5 % tant à la hausse qu'à la baisse¹³.

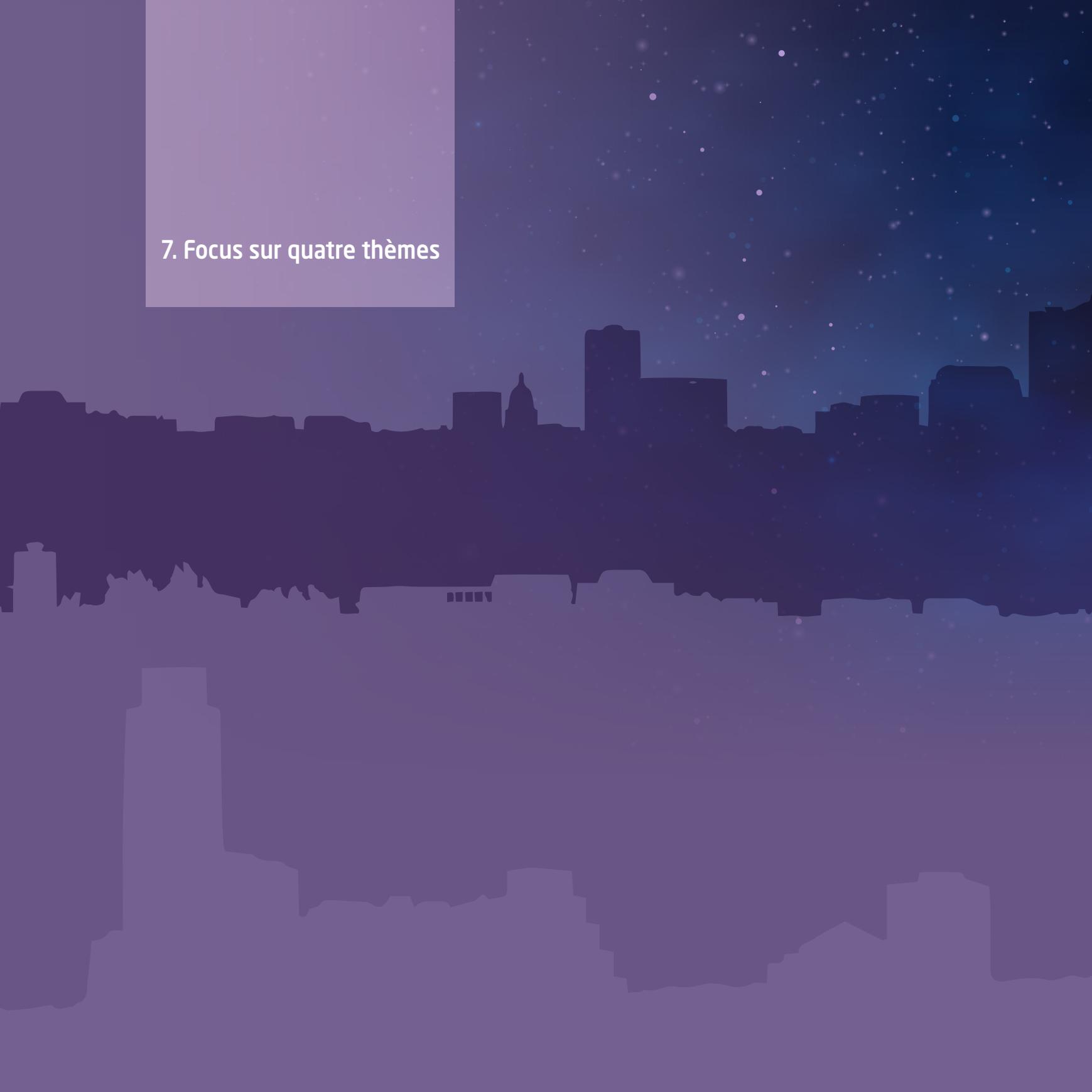
Une récente étude du quotidien *De Standaard* auprès des services publics fédéraux¹⁴ semble confirmer cette tendance : un Belge sur vingt recevrait une assistance sociale.

¹² Selon la 8e enquête du Thermomètre *Solidaris – Le Soir – RTL-INFO*, qui s'est intéressée aux parents belges francophones des 0 à 3 ans

¹³ Source : <https://www.iweps.be/indicateur-statistique/taux-de-risque-de-pauvreté-dexclusion-sociale/>

¹⁴ Sur laquelle peu d'informations précises sont disponibles

7. Focus sur quatre thèmes



Mesdames et Messieurs,

Ces considérations ayant été faites, le cadre général étant rappelé, je vous propose d'aborder l'un ou l'autre sujet qui ont retenu mon attention au terme des 38 haltes de mon parcours.

Certains d'entre vous s'étonneront peut-être des choix opérés car on pourrait considérer que ceux-ci ne sont pas directement en lien avec la prise en compte de la précarité voire de la pauvreté dont je viens à la fois de retracer un court historique et de donner la mesure de l'ampleur chez nous.

Mais je l'ai déjà évoqué, les analyses, articles, études sociales, sociologiques, économiques sur cette thématique foisonnent et je ne peux que vous y renvoyer. Elles sont beaucoup plus complètes et précises que la modeste contribution que je me permets de prononcer pour le moment devant vous.

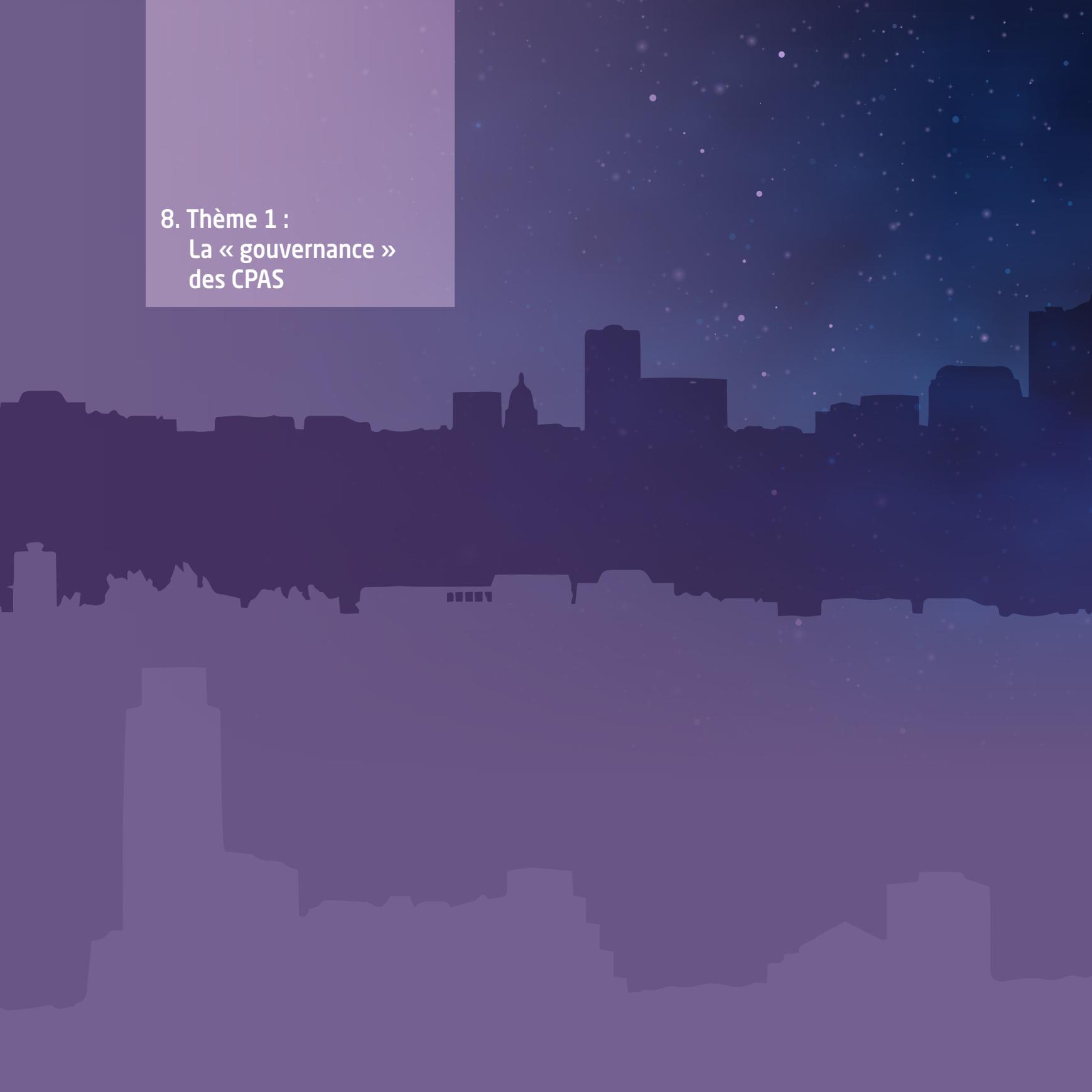
Par contre, à côté des questionnements sur les outils juridiques ou financiers aptes à affronter les risques de précarité ou la précarité elle-même, de ceux sur les voies et moyens à disposition ou à dégager idéalement, ou encore de la mise à l'épreuve des objectifs de l'action sociale dans tous ses aspects, j'ai cru discerner tout au long de mes échanges des sujets de réflexion ou des préoccupations d'une autre nature que je me propose de développer.

Il s'agit d'abord d'une réflexion sur la gouvernance des CPAS, prolongée par celle sur les interactions organiques, anciennes et plus récentes, avec la gouvernance communale ... et en filigrane récurrent la question de la fusion entre le CPAS et sa commune soeur, sujet déjà brûlant, je l'ai déjà dit, aux origines de la loi de 1976.

Deuxième thème, bouillant celui-là car humainement, professionnellement, politiquement et idéologiquement sensible, celui du secret professionnel et du secret partagé dans le contexte déstabilisant, anxiogène voire paranoïaque de la menace terroriste.

Trois, l'environnement particulier dans lequel agissent essentiellement les CPAS et les paramètres parfois oppressants, omniprésents que sont la pauvreté, la précarité et l'instabilité sont-ils incompatibles avec les notions de créativité et d'innovation ?

Et enfin, quel rôle les CPAS peuvent-ils être amenés à jouer en matière de gestion de crise, au sens de «catastrophe» selon l'expression impropre mais consacrée.



8. Thème 1 : La « gouvernance » des CPAS

Dans le domaine de la gouvernance, les CPAS se situent pour l'instant quelque part entre l'assumption d'une légitimité originale et le spectre d'une remise en cause fondamentale.

On le sait, les membres des instances politiques qui ont à charge la gestion des CPAS à savoir le président, le conseil, et ses émanations que sont le bureau permanent et les comités spéciaux ne sont pas des élus directs issus d'élections au premier degré.

Si certains d'entre eux peuvent en outre siéger comme conseillers communaux ou avoir été candidats à l'élection du conseil communal, nul n'est besoin (si ce n'est dans les cas spécifiques de Comines-Warneton et des Fourons) de s'être confrontés au verdict de l'électeur pour siéger dans les organes politiques du CPAS et à ce titre avoir la responsabilité de la gestion d'un patrimoine parfois très important voire colossal.

Ainsi, au travers d'une désignation au sein du conseil communal, ce sont en fait les partis politiques ou les groupes politiques représentés au conseil communal qui choisissent les conseillers de l'action sociale.

Que ce soit à l'occasion de mes visites ou de manière générale depuis que je me frotte à la gestion publique je n'ai jamais ou alors très marginalement entendu critiquer cette manière de faire et assister à sa remise en cause. Mises à part quelques railleries tournant autour du concept de repêchage et à la différence d'autres fonctions publiques qui se heurtent à l'occasion aux questionnements à ce propos, la légitimité des conseillers de l'action sociale ne semble pas esquintée.

Bien au contraire, à la faveur des arguments de meilleure synergie et de meilleure interaction entre le fonctionnement du CPAS et celui de sa commune, l'intégration au sein de l'instance décisionnelle que constitue le collège communal du président du CPAS, celui-ci pouvant même aller jusqu'à exercer des compétences scabiniales propres, constitue à mes yeux une preuve supplémentaire qu'on lui reconnaît une légitimité, même non élu.

Surtout que ces compétences peuvent s'exercer dans un tout autre domaine que ceux liés à l'action sociale que sont par exemple le logement ou la santé. Et bien que ce ne soit pas la règle j'ai rencontré à quelques reprises lors de mes visites des président(e)s de CPAS qui étaient en même temps échevin(e)s de la culture, du tourisme ou des sports.

Indépendamment de la question de la légitimité ceci est évidemment la preuve que les questions des collaborations et des synergies entre la commune et son CPAS sont au centre des préoccupations.

Ainsi que cela a été exprimé lors de débats à la Chambre de représentants, il y a plus de 25 ans, «*La cohérence entre la commune et son centre public d'action sociale est essentielle pour les citoyens, pour la qualité des services offerts mais aussi pour la recherche des justes moyens consacrés aux CPAS. Elle ne peut être réellement atteinte que s'il existe un réel dialogue entre la commune et le CPAS qui est, en quelque sorte, le bras social de la commune, sans que soit niée la spécificité de sa mission qui implique notamment confidentialité, professionnalisme, pluralité. L'originalité de la mission du CPAS impose cette spécificité qui ne justifie toutefois pas les dérapages budgétaires non contrôlables par les autorités communales*»¹⁵.

¹⁵ Chambre des Représentants., doc 1.734, session 1990-1191 cité par UVCW, Le Centre public d'action sociale, *Les relations entre la commune et le CPAS*, Mars 2008 (dernière mise à jour de novembre 2014)

À la présence autrefois à peine tolérée du président lors des séances du collège s'est substituée son intégration pleine et entière, je viens d'en parler, avec responsabilité individuelle devant le conseil communal. Et au comité de concertation Ville-CPAS rassemblant tous les trois mois une délégation de chacune des institutions ainsi qu'à la possibilité offerte au Bourgmestre d'assister voire de présider les séances du Conseil de l'action sociale, se sont ajoutés l'obligation de tenir au moins une fois l'an des conseils publics communs, d'y présenter un rapport sur les synergies existantes ou à développer et la faculté d'organiser d'autres réunions conjointes facultatives.

Il faut pourtant concéder que mes multiples conversations lors de mes rencontres ont très largement relativisé l'utilité dans les faits et parfois même l'effectivité de ces trois dernières possibilités pourtant inspirées d'une volonté constructive.

Par contre, la question des synergies nécessaires développées s'est apparentée à un leitmotiv, s'imposant au centre des échanges à quasiment chaque visite. Cependant là aussi à géométrie variable : l'apparente sincérité du discours ou la conviction dans son expression ne résistant parfois pas très longtemps à l'épreuve des faits. Synergies, économies d'échelles, marchés publics en commun, directeur financier unique, partage de locaux ou services communs constituant là une vraie seconde nature, intégrée dans la pratique quotidienne, et quelques kilomètres plus loin, une vague idée à la rigueur séduisante ou une exception tolérée à la règle du chacun chez soi.

Le monstre du Loch Ness qui se nomme fusion (entre le CPAS et la commune bien évidemment) n'étant jamais quant à lui très loin.

Il avait même repointé de manière triomphante le bout de son nez à la faveur des dernières déclarations de politique régionale et fédérale. Ainsi l'accord fédéral de Gouvernement du 10 octobre 2014 prévoit que «*le gouvernement fédéral modifiera le cadre légal afin de permettre une intégration organique des administrations communales et des CPAS*».

La déclaration de politique régionale 2014-2019 quant à elle indiquant de manière claire qu'il faut «*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*».

On se rappellera aussi qu'en Flandre il était prévu d'imposer cette fusion aux «petites communes» en laissant le choix pour les villes.

En avril 2015 néanmoins, les réponses aux questions parlementaires d'un député namurois, du Ministre-président wallon ainsi que du Ministre des pouvoirs locaux¹⁶ à propos précisément de cette question de la fusion entre commune et CPAS enterraient le débat sur le plan régional et plaçaient pour l'avenir le curseur résolument du côté des synergies à encourager plutôt que du côté d'une fusion hasardeuse.

Je dois bien avouer que cette position apparaît totalement en phase avec les opinions émises par la toute grande majorité des président(e)s et mandataires politiques des CPAS que j'ai rencontrés, quelles que soient d'ailleurs leurs accointances politiques.

Par ailleurs et outre les synergies «intracommunales», entre le CPAS et la commune, ou entre le CPAS et d'autres opérateurs locaux dans une même commune, il faut noter que les synergies des CPAS entre eux ont souvent été mises en exergue.

¹⁶ Question orale de M.HAZEE au Ministre P. FURLAN, C.R.I.C. N°121 (2014-2015), Parlement wallon, 21 avril 2015.

Cette tendance, qui se matérialise au travers de matières telles que la médiation de dettes, la guidance énergétique ou l'insertion professionnelle avec le job coaching par exemple, ne nie pas les particularismes de chaque CPAS (liés au contexte démographique, au tissu socio-économique ou au caractère urbain ou rural du territoire), pas plus qu'elle ne se revendique d'un quelconque esprit de « corporatisme primaire».

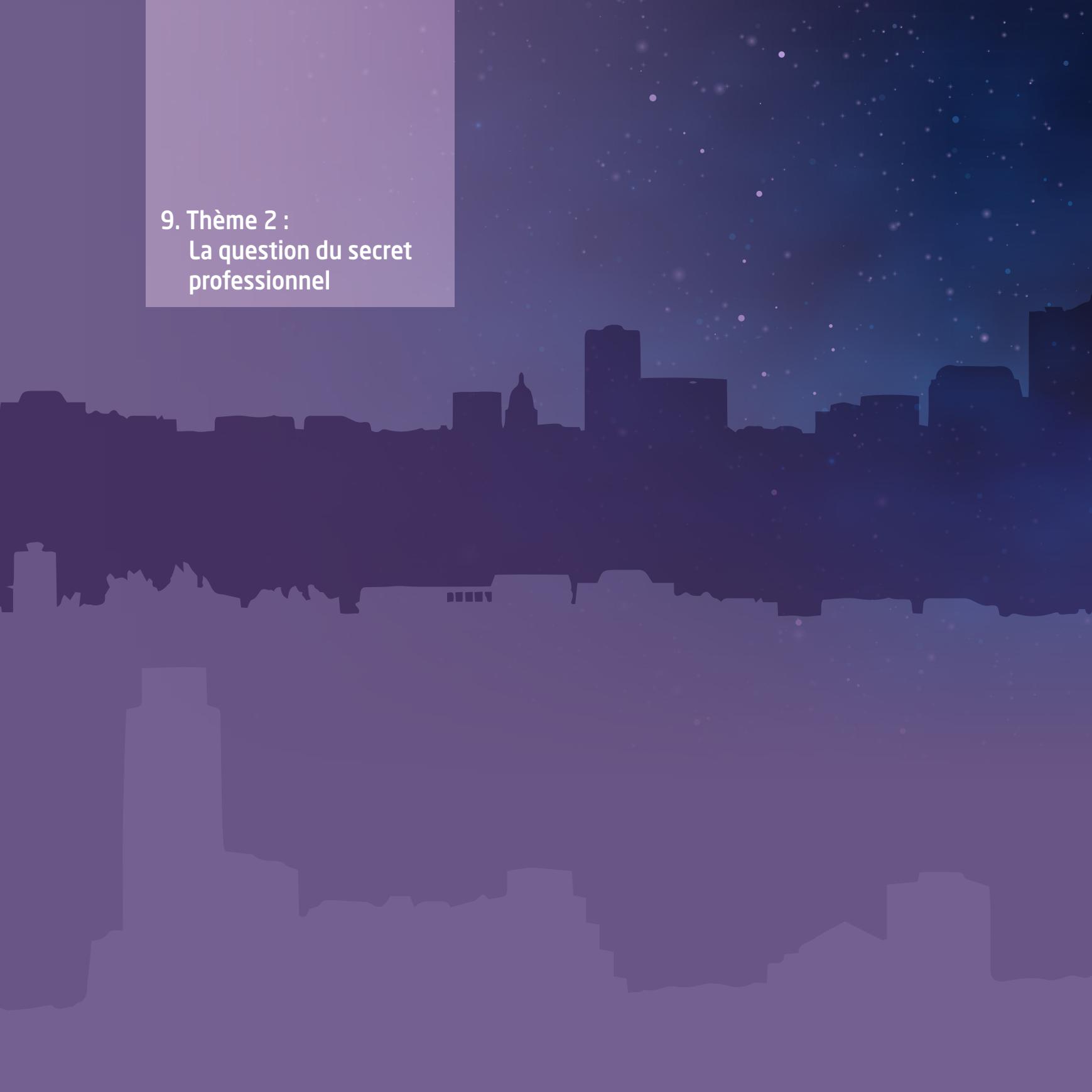
Elle se base d'abord sur des contingences partagées, des convergences dans les approches conceptuelles et dans les principes de fonctionnement interne.

Dès lors, entre volonté flamande et stratégies fédérales ; entre inquiétudes du terrain et soucis de rationalisation ; entre pragmatisme, respect de la personne et nouvelles cohérences ; entre avis du Conseil d'Etat et nouvelle DPR (qui ne souffle mot de la fusion si ce n'est éventuellement par une image subliminale qui se dégagerait d'une lecture entre les lignes)¹⁷, assiste-t-on à la fin des premiers épisodes ou à la fin de la saga toute entière en matière de fusion entre communes et CPAS, l'avenir nous le dira. Mais en attendant d'aucuns continueront d'apercevoir la silhouette de ce *Nessie* dans les eaux institutionnelles des pouvoirs locaux.

J'aurai je pense l'occasion de revenir ultérieurement et dans d'autres circonstances sur la nature des différents raisonnements qui peuvent être utilisés pour s'engager dans des dynamiques de fusion et les justifier.

Reste qu'entre fusion institutionnelle et synergies sur les aspects logistiques, il y a de la place pour une troisième voie : celle de la réflexion commune sur les politiques à mener et les grandes orientations stratégiques à prendre tant dans notre monde complexe les matières communales ont un impact sur la pauvreté et réciproquement.

¹⁷ Voir *La Wallonie plus forte*, DPR du 25 juillet 2017, pt 7.5 : Renforcer l'action et la participation de proximité : des communes efficaces et partenaires, p.31 et 32



9. Thème 2 : **La question du secret professionnel**

Autre sujet de réflexion et de questionnement qui s'est imposé lors des trente-huit séances de travail, celui du secret professionnel ... en précisant immédiatement que ce sujet est venu sur la table bien avant le dépôt d'une proposition de loi le concernant voire avant les attentats de Bruxelles et Zaventem de mars 2016, même si ce double contexte, terroriste et législatif, lui a donné au fil du temps une nouvelle actualité et une nouvelle acuité.

Effectivement, bien avant que le débat ne soit remis sur le devant de la scène de manière tonitruante, nous avons pu avoir, avec chaque CPAS, -et c'est sans doute un élément de crispation lorsqu'on aborde la question de la gouvernance et des fusions-, nous avons eu cet échange sur la spécificité du travailleur social et partant, sur son devoir de confidentialité comme élément conditionnant le traitement de ses dossiers et la réussite de ses actions sur le terrain.

C'est la même réserve et la même confidentialité, soit dit en passant, qui s'applique aux organes et aux membres du Conseil de l'action sociale, comme j'ai d'ailleurs pu en connaître par le biais de l'exercice de la tutelle.

Tout est dans tout : c'est un peu bateau, je vous le concède, mais quand c'est vrai il n'y a pas de raison de couler le navire...

Pour revenir concrètement à cette notion de confidentialité, elle s'est effectivement invitée dès les premiers échanges comme véritable «marqueur» de la spécificité du traitement de l'aide sociale.

A titre d'exemple, le simple fait de se rendre dans un CPAS et de franchir sa porte devait revêtir, déjà, un certain niveau de discréption, au risque d'avoir un effet quasi dissuasif sur d'éventuels bénéficiaires, lesquels s'en trouveraient d'autant plus fragilisés moralement.

On ne pousse pas la porte d'un CPAS comme on pousse celle d'une autre administration ; tel était le message que j'ai pu entendre à diverses reprises.



Mesdames et Messieurs,

Quand il y a quelques instants je mentionnais en guise d'avertissement les connotations idéologiques et les éventuels positionnements politiques qui pouvaient de temps à autre rendre «glissant» le sujet du jour, j'avais bien évidemment en tête à titre d'illustration emblématique le thème du secret professionnel.

Nous sommes ici au carrefour de l'embrasement des passions attisées par les craintes ; de l'expression des convictions exacerbées par les enjeux de pouvoir ; des appels à la vigilance citoyenne et démocratique confrontée aux coups de boutoirs des obscurantistes ; de l'exercice quotidien de professions faites d'abord de confiance qui peuvent néanmoins croiser par hasard d'autres sentiments que la bienveillance à leur égard.

Les travailleurs sociaux sont à ce carrefour et risquent chaque jour un choc frontal avec les véhicules fantômes de cette autre nuit qui est celle de la précarité¹⁸.

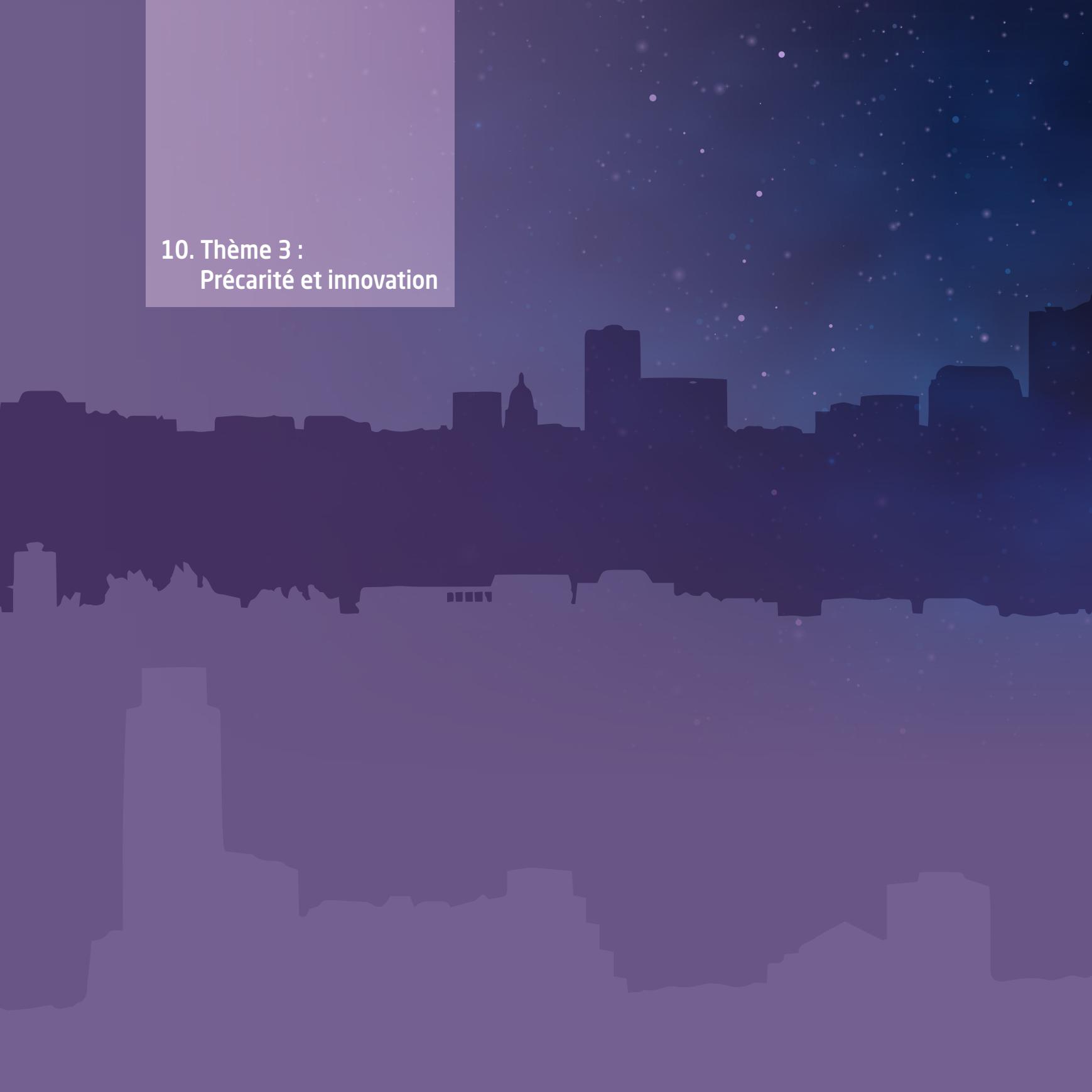
Une fois de plus, je ferai un pas en arrière, pas ... par couardise mais parce qu'entre la lettre ouverte concernée du Recteur de l'ULB et les arguments tout aussi sincères d'un Premier ministre, entre les tentatives d'apporter des réponses aux sollicitations du milieu judiciaire, au premier rang desquelles, les logiques légitimes du Procureur fédéral et du Procureur général de Bruxelles (qui sont aussi les miennes en tant que responsable de l'ordre public) et les manifestations des associations militantes et convaincues pour le respect de nos droits fondamentaux auxquels je suis viscéralement attaché, il n'appartient pas au commissaire des gouvernements que je suis de prendre position.

Néanmoins, je n'aurais pas été conséquent avec moi-même et respectueux des échanges que j'ai eus avec les intervenants sociaux de première et de seconde ligne si je n'en avais pas parlé ici.

Bien sûr, pour l'instant la situation dans notre province est sans commune mesure avec ce qu'on peut observer ailleurs mais au travers des actuellement trop rares mises en place de CSIL (cellule de sécurité intégrale locale préconisée par la circulaire du SPF Intérieur du 21 août 2015) dans lesquelles les CPAS sont parties prenantes, et les développements futurs attendus dans ce cadre ou au travers de l'arrivée de nouveaux dossiers sur la table des services sociaux des CPAS en liaison avec un contexte international en constante mutation, la réflexion sur les nouvelles donnees du secret professionnel et leur application concrète ne manqueront pas de refaire surface.

Quoi qu'il en soit, ces débats ont également été pour tous une opportunité de réflexion par rapport à d'autres situations, malheureusement plus fréquentes, en termes de délinquance ou de maltraitance.

¹⁸ On consultera sur cette matière notamment l'article de Marie-Claire THOMAES-LODEFIER, *Le secret professionnel au sein des CPAS*, Bulletin de l'UVCW, n°902, novembre 2015



10. Thème 3 : **Précarité et innovation**

Dans sa livraison de janvier 2017 le magazine *Omalius*, magazine de l'Université de Namur, fait sa une avec la question suivante «*Et si profit et pauvreté se conjuguaient dans l'économie de demain ?*».¹⁹ Cette question, aux antipodes du raisonnement dichotomique qui oppose traditionnellement profit et pauvreté, est le pari de Wafa HAMMEDI, experte en innovation des services à l'Université de Namur et prend pour objectif de travailler avec le segment le plus vulnérable et le plus démunis de la population qu'elle baptise «base de la pyramide».

Précisons tout de suite que dans ce projet mené de front avec l'université du Texas, cette «base de la pyramide» s'envisage à l'échelle planétaire et non dans l'approche micro qui est le champ d'action des CPAS.

Pourtant, au-delà de l'optique holistique évoquée au début de cette intervention, cet angle de vue pose les principes d'une réflexion d'une autre dimension : celle des intervalles que le monde de la précarité et des urgences de l'intervention laisse quand même à l'innovation et à la créativité, en ce compris dans la pratique journalière de nos CPAS.

Et croyez-moi, les mots n'y sont pas vains et les voeux n'y sont pas pieux.

Je ne l'ai pas encore mentionné mais en préalable à mes visites, je m'étais fixé comme ligne de conduite de tenir une réunion de travail et de rencontrer les acteurs de terrain, sans décorum ni protocole, avec la discréction que s'imposent à eux-mêmes les travailleurs et les mandataires de l'action sociale, sans perdre pour autant en convivialité.

Je ne souhaitais pas non plus imposer de contraintes à des CPAS qu'on sait, à des degrés divers, à flux tendus, mais force fut de constater que ces rencontres ont constitué pour eux, à l'instar de ce qui s'était produit lorsque j'ai visité les 38 communes de la province, autant d'occasions de faire le point, de prendre du recul par rapport à certaines situations, de profiter du moment pour mettre le personnel à l'honneur, de se poser des questions autant introspectives que prospectives, de servir de déclic, parfois, ou de relayer certaines préoccupations.

Bien sûr, des éléments redondants sont immanquablement revenus, c'était aussi légitime que cohérent. Mais la créativité était présente la plupart du temps, dans les projets et les services développés, autant que dans la manière dont les échanges se sont déroulés : du jeu de rôles (en me faisant réaliser le parcours d'un bénéficiaire) à l'implication dans le déroulement et l'organisation de la visite des ateliers internes existants (en cuisine et en horticulture par exemple) ou encore en me faisant partager la vie et le quotidien d'un centre MENA, centre pour mineurs étrangers non accompagnés.

C'est une constante, la rareté des moyens, financiers mais pas seulement, commande de mettre en œuvre une vraie dynamique de créativité dans les simples pratiques de travail journalières.

Je cite à ce propos le site internet d'un des CPAS de la province : «*Notre force est ce lien solidaire professionnel qui nous lie, le positivisme qui anime nos actions, cette créativité à la source de nos projets, la persévérance pour atteindre nos objectifs, la recherche de la qualité des résultats, la volonté de se former en permanence.*

¹⁹ OMALIUS, Magazine de l'Université de Namur, n°4, janvier 2017, pp. 1 et 4

Nous posons des réflexions sur l'évolution de la société, tentons d'anticiper la progression des besoins sociaux, repensons nos pratiques professionnelles au sein de supervisions, boudons l'assistanat en faveur du pouvoir d'agir restitué à l'usager, remettons sans cesse du sens dans l'agir»²⁰.

Le sens et le positionnement que cette profession de foi suppose sont clairs : le mouvement, la créativité, la transformation des obstacles en atouts et la remise en question perpétuelle, sont vécues comme de vraies valeurs.

De manière générale, on peut en outre considérer que l'innovation et la créativité ne peuvent être que chevillées au corps de toute entreprise visant à lutter contre les causes d'exclusion, contre les dangers qui conduisent à la précarité et contre les spirales de la pauvreté et de la marginalisation sociale. L'amplification, l'aggravation de certains phénomènes ou la résurgence d'autres devenant alors les preuves irréfutables que la reproduction constante de vieilles recettes et pratiques sans souci de les moderniser, de les éprouver et d'innover, ne peut conduire qu'à l'échec.

Dès lors, «... la compréhension de la nature des processus d'exclusion est essentielle à la détermination d'actions innovatrices d'intégration sociale»²¹.

Ainsi, le Centre de recherche sur les innovations sociales de l'UQAM au Québec définit l'innovation sociale «par son caractère novateur ou hors norme et par l'objectif général qu'elle poursuit soit celui de favoriser le mieux-être des individus et des collectivités. Elle se caractérise tout autant par un processus de mise en œuvre impliquant une coopération entre une diversité d'acteurs que par les résultats obtenus, immatériels ou tangibles»²².

Les CPAS, pour leur toute grande majorité, se sont inscrits et continuent de s'inscrire dans cette optique volontariste et résolument progressiste.

Au fur et à mesure des appels à projets, des opportunités législatives ou des partenariats noués, sont apparus des réflexions et activités originales liées au développement personnel, à l'estime de soi, aux activités intergénérationnelles, aux nouveaux défis de la santé mentale, à la prise en compte des manques et besoins dans le domaine de ce que j'appelle «la petite mobilité»²³ pour ne citer que ces quelques exemples. Les CPAS se sont inscrits dans des processus de modernisation des pratiques administratives et de gestion, par l'utilisation de logiciels performants et adaptés, par l'implémentation de techniques novatrices en GRH, en management de projets ou en gestion interne des conflits.

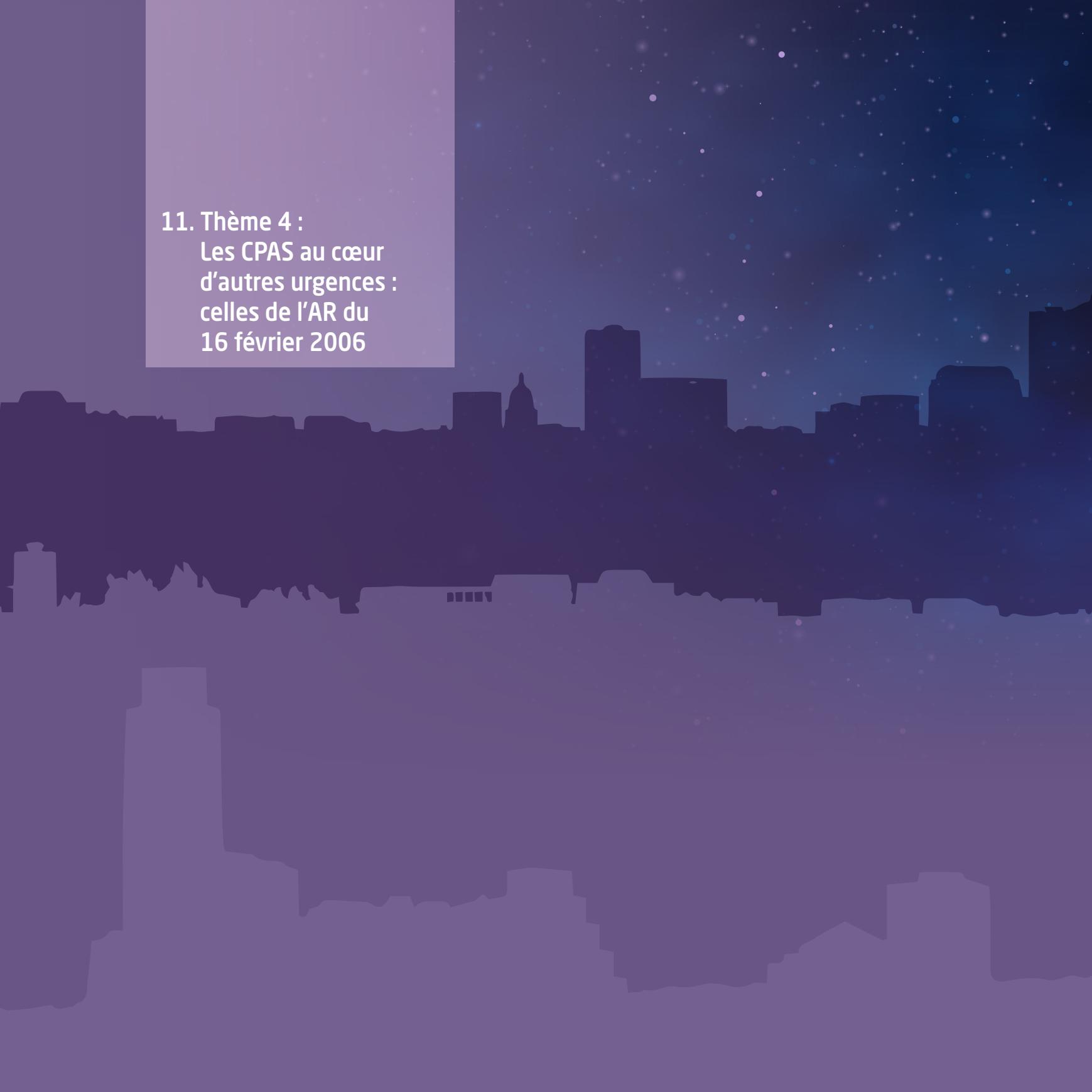
Les chemins sillonnant la pénombre de cette autre nuit peuvent donc aussi s'éclairer des lumières visionnaires de l'avant-gardisme.

²⁰ Isabelle DETAL, Directrice générale du CPAS d'Assesse, Mot de bienvenue sur le site internet du CPAS d'Assesse

²¹ Jean HILLIER, Frank MOULAERT, et Jacques NUSSBAUMER, « Trois essais sur le rôle de l'innovation sociale dans le développement territorial », Géographie, économie, société, vol. 6, no. 2, 2004, pp. 129-152.

²² Julie CLOUTIER, Qu'est-ce que l'innovation sociale ?, n° ET0314, CRISES, Collection Études théoriques, UQAM, novembre 2003

²³ A savoir la capacité de pouvoir se déplacer sur quelques kilomètres seulement, spécifiquement en zones rurales, qui est essentielle non seulement pour répondre aux sollicitations en matière de recherche d'emploi ou sur le plan des obligations administratives mais aussi pour conserver les moyens élémentaires pour une socialisation nécessaire à sa dignité.



11. Thème 4 :

Les CPAS au cœur d'autres urgences : celles de l'AR du 16 février 2006

On ne se refait pas. L'absence d'un couplet sur le management des situations d'urgence et la gestion de crise n'aurait sans doute pas fait tache mais aurait par contre constitué la perte d'une opportunité de mettre en avant le rôle crucial et de premier plan que peuvent et doivent jouer les CPAS dans la gestion de tels événements.

On le sait, l'Arrêté royal de février 2006 sur la gestion des situations d'urgence place le premier échelon de cette gestion au niveau communal. La coordination des disciplines et des interventions lors du déclenchement d'une procédure de gestion de crise est la prérogative du bourgmestre.

Est-ce à dire pour cela que les CPAS n'ont pas voix au chapitre dans de telles circonstances ?

Le prétendre serait tout aussi sot que faux.

De la même manière que l'ensemble des ressources et moyens disponibles au niveau de la commune sont susceptibles d'être activés, les CPAS par leur expertise dans le domaine de l'intervention sociale et que ce soit par le biais de la fourniture de repas, de la mobilisation d'infrastructures d'accueil, d'un éventuel appui psychologique ou de l'assistance médico-sociale, les CPAS ont bien évidemment une place à occuper dans ce domaine.

C'est bien entendu déjà le cas au travers des divers plans d'urgence communaux et plans d'intervention psychosociaux mais il m'est avis que pour l'instant cette capacité se limite encore trop à mentionner les coordonnées du CPAS local ou de ses responsables dans des listings d'adresses ainsi que de dresser la liste de ses locaux et services disponibles en cas de besoin.

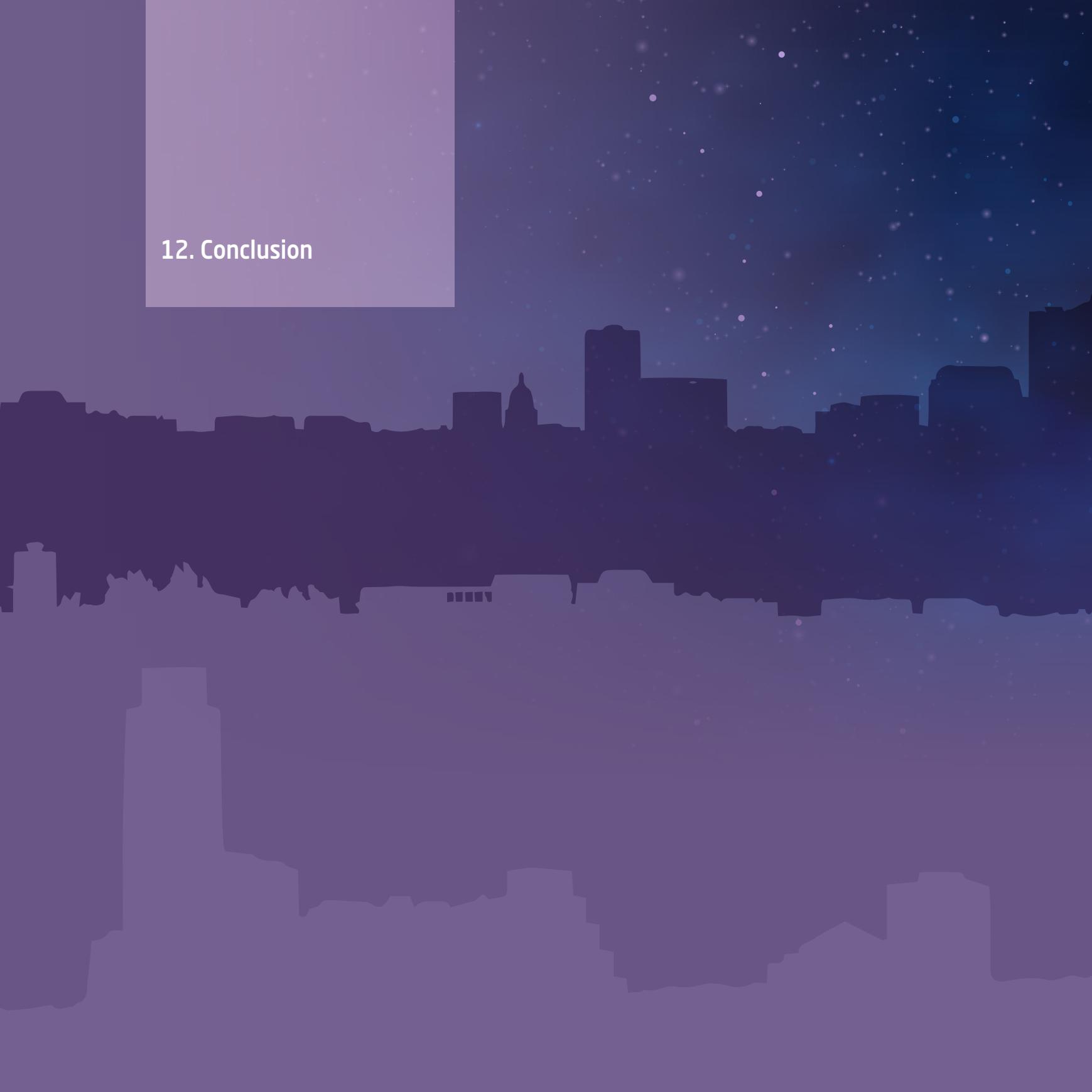
Alors que les CPAS ont à mon sens vocation à jouer leur rôle d'une autre manière, sans doute plus proactive et plus opérationnelle, lors de la survenance d'un événement tragique comme lors de cette phase qu'on nomme «de retour à la normale» et qui pourrait, pour cette dernière, nécessiter de l'accompagnement social personnalisé afin de compenser temporairement d'éventuelles pertes matérielles ou pertes financières, d'aider à affronter de potentielles dépenses imprévues, d'assurer le logement ou la subsistance temporaire de victimes.

Si quelques CPAS se sont résolument engagés dans cette voie, ils demeurent la portion congrue.

La valeur ajoutée de pouvoir intégrer ces facettes et ces missions de manière réfléchie, coordonnée et structurée dès l'étape de la planification et donc en amont, est selon moi évidente mais malheureusement pas assez exploitée. Les présidents de CPAS ou les Directeurs généraux ne sont que rarement impliqués d'après mon expérience dans les cellules de sécurité ou au niveau des comités de coordination.

Dans de nombreuses circonstances pourtant, leur présence en leur sein relèverait d'une évidence et ne serait en outre que la reconnaissance de leur travail et de leur potentiel (il en va ainsi par exemple au premier chef des plans de délestage électrique ou des plans en matière de pandémies) ... même si, même si, certains objecteront, sans doute avec raison que la rareté des moyens ne leur permet que très peu de latitude pour l'acceptation de nouvelles missions et d'une nouvelle compétence ou pour investir un nouveau terrain d'action aujourd'hui laissé par eux quelque peu en friche.

12. Conclusion



Mesdames et Messieurs,

J'en viens à présent à ma conclusion.

«Vous voulez les misérables secourus, moi je veux la misère supprimée» disait Victor Hugo dans *Quatrevingt-treize*, son dernier roman.

Grande ambition et volonté toute naturelle.

Une sorte de quadrature du cercle à rebours pour nos CPAS du 21ème siècle car si la vraie misère semble chez nous globalement vaincue, les nouvelles formes pernicieuses de précarité que notre société génère ont en parallèle fait apparaître des misérables d'un nouveau genre. Les misérables du doute, ceux des lendemains incertains, ceux des équilibres fragiles.

Dans son sillage, les questions de santé mentale ont pris des reliefs inquiétants qui brouillent souvent les cartes. Elles créent des décrochages sociaux, accélèrent ceux qu'on pressentait ou amplifient ceux qui n'étaient jusque-là qu'embryonnaires.

La réinsertion socio-professionnelle et la remise à l'emploi passent alors au second plan et on doit s'interroger sur d'autres manières d'appréhender ces réalités, former des espoirs d'un autre type, se poser des questions d'un autre genre.

Notre époque questionne le temps et réaménage les espaces.

À la fois cibles faciles et témoins de notre mauvaise conscience, les plus jeunes comme les aînés doivent alors faire l'objet d'attentions spécifiques et se profile à leur égard une sorte de discrimination positive qui veut répondre aux défis particuliers de ces moments de la vie.

La précarité quant à elle sillonne les campagnes et refait son entrée dans la ruralité avec, tantôt en filigrane, tantôt en leitmotiv, la question de la mobilité : si on n'y prend pas garde des espaces d'isolements ouvrant sur l'enfermement et la solitude vont y renaître. Ce point a été au cœur de nombreuses conversations.

Comment aborder tous ces défis, relever tous ces challenges ?

Comment à la fois conserver une objectivité et des règles générales qui font barrage au favoritisme ou à l'assistanat intéressé et en même temps adapter ses interventions de façon plus fine et pertinente à chaque individu et à son parcours de vie par définition unique ?

En tenant compte également à ce sujet de la modification des schèmes mentaux qui ont fait germer l'idée qu'une forme de contractualisation par l'intermédiaire de ce qu'on appelle un PIIS (projet individualisé d'intégration sociale)²⁴ applicable au plus grand nombre et pas seulement aux jeunes ; qu'un tel projet réfléchi, adapté, peut-être négocié, évolutif, ... était sinon la panacée du moins la réponse adéquate donnant aux jeunes adultes les atouts pour éviter des basculements futurs et aux autres, en tant qu'expert de sa propre vie, la capacité d'être acteur de son devenir, en véritable partenaire du CPAS, tout en se responsabilisant.

Comment faire cela en tenant compte du contexte des exclusions du chômage qui en trois ans est passé du statut d'épouvantail à celui de paramètre de sérieuse complication en assumant entre les deux ceux de croquemitaine et d'invisible arlésienne ?

Comment vaincre les démons de la bureaucratisation, les pratiques pesantes voire oppressantes d'administrations éloignées aux formulaires abscons et hermétiques ? Comment répondre à ces contrôles légitimes et aux justifications demandées sans les considérer comme autant de freins à la créativité ou de boulets quand la priorité est tantôt l'urgence, tantôt tout simplement le traitement du quotidien ?

Faut-il enfin, dans un avenir prochain, envisager des réformes, symboliques comme un changement de nom, un de plus mais celui-ci qui secouerait l'acronyme et transformerait les CPAS, «Centres publics d'action sociale», en ... ALIAPS «Agence Locale d'Initiatives, d'Actions et de Projets sociaux» ou des réformes plus fondamentales en ce qu'elles toucheraient les structures et la gouvernance ?



Mesdames et Messieurs,

L'ambition de mon allocution n'a jamais été d'apporter des réponses à ces questions. Elle était tout simplement de vous faire part du fait que je les avais entendues et la concrétisation de la promesse faite à la fin de chaque visite de vous les relayer au travers du présent exercice. J'ai, je le pense modestement, tenu parole.

Dans les semaines qui viennent, je prolongerai cet exercice en le présentant aux présidents, directeurs généraux, directeurs financiers et principaux responsables administratifs de nos 38 CPAS namurois.

Ce sera l'occasion de les remercier pour l'accueil toujours chaleureux qu'ils m'ont réservé, très souvent aux côtés du bourgmestre de la commune, et pour les échanges francs et constructifs, ponctués çà et là de sollicitations ou de demandes d'appui ou de conseils, que nous avons eus durant d'intéressantes séances de travail.

Je leur soumettrai aussi l'idée de mettre sur pied prochainement « un forum des CPAS », rassemblant leurs présidents et d'autres personnes ressources. La réflexion sur les plans d'urgence, mais pas seulement elle, m'a soufflé la valeur ajoutée potentielle d'un tel cénacle si on l'active à bon escient sans toutefois en abuser.

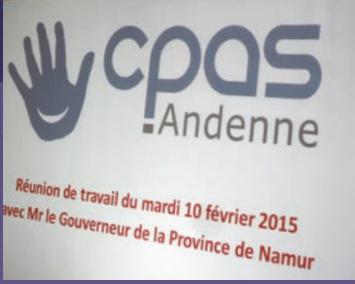
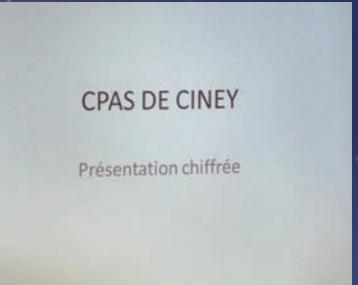
²⁴ Sur la notion de PIIS voir par exemple la fiche CIDJ : Qu'est-ce que le « contrat d'intégration ou PIIS ? » Mise à jour le 26 juillet 2017

Mesdames et Messieurs,

A de nombreuses reprises ces dernières années, il a été dit et écrit, et régulièrement l'année dernière pour les 40 ans de la loi organique, que les CPAS étaient à la croisée des chemins.

C'est sur tous ces chemins que j'ai baguenaudé pour un voyage au bout de cette autre nuit qui est celle de l'exclusion et de la précarité, et sur lesquels les lumières des CPAS veulent, pour ne pas se faire oublier et être reconnus pour ce qu'ils sont, briller d'une fraternité à la fois généreuse et discrète, à la fois professionnelle et humaine.

En cela c'est sans doute vrai après tout qu'ils sont à la croisée des chemins et des routes, ... depuis 40 ans ... et souvenons-nous avec Hésiode que ces routes qui mènent à la misère sont planes et qu'elles sont tout près.



La présente mercuriale a été également prononcée, dans une version adaptée, le 29 novembre 2017 lors d'une seconde séance à laquelle étaient conviés les Bourgmestres, les présidents de CPAS, les Directeurs généraux, Directeurs financiers ainsi que les principaux responsables de service des CPAS de la Province de Namur..

Le texte est disponible sur www.gouverneurnamur.be

Photos : A. Bonmariage

Imprimé par l'imprimerie provinciale, décembre 2017

Editeur responsable : Denis Mathen, Gouverneur de la Province de Namur - Palais provincial - Place Saint-Aubain 2 - 5000 Namur.

MERCURIALE
DU GOUVERNEUR
DE LA PROVINCE
DE NAMUR



M