

Comprendre les logiques qui ont un impact sur les CPAS aujourd'hui

Jean Faniel
avec la collaboration de Sandrine Xhaufaire

Les centres publics d'action sociale (CPAS) constituent des acteurs centraux dans les politiques sociales. Organes communaux, ils sont tributaires de décisions politiques prises à de nombreux niveaux, sur lesquels ils ont peu de prise. À travers une analyse historique, politique, idéologique et institutionnelle, on peut tenter de mettre en lumière les tensions, contradictions et (in)cohérences qui structurent l'action publique et, ce faisant, éclairer les conditions d'exercice des missions des CPAS dans un contexte en grande transformation.

Pour réaliser cet exercice, on peut identifier 7 logiques actuellement à l'œuvre dans les politiques sociales belges. Ces logiques résultent d'un croisement entre des dynamiques institutionnelles et idéologiques. Les identifier permet de mieux en comprendre les conséquences.

1. Logique de stigmatisation

L'une des premières grilles d'analyse que l'on peut proposer repose sur une distinction ancienne, mais toujours opérante, entre « bons » et « mauvais pauvres ». Cette opposition, repérable déjà au Moyen Âge et théorisée notamment par le sociologue Robert Castel ¹, continue de structurer en profondeur les représentations sociales et les politiques publiques. Les « bons pauvres » (veuves, orphelins, personnes invalides) sont perçus comme méritants et dignes d'être secourus, tandis que les « mauvais pauvres » (vagabonds, sans-emploi) sont soupçonnés d'être responsables de leur situation, voire de vivre aux dépens de la collectivité.

¹ R. CASTEL, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard, 1995.

Cette logique de stigmatisation imprègne encore les politiques contemporaines, comme le montre l'ouvrage *Le chômeur suspect*², publié en 2015. On y décèle une continuité dans la manière dont les chômeurs sont traités, souvent assimilés à des individus inactifs par choix. Une des manifestations de cette conception est l'idée que des gens ont fait du chômage une forme de projet professionnel, voire se complaisent dans le chômage à vie. Cela se traduit politiquement par des mesures qui visent l'ensemble des allocataires, même si elles sont justifiées par le comportement supposé de certains seulement. La limitation dans le temps des allocations de chômage, récemment adoptée au niveau fédéral, en est un exemple éloquent : en partant de cas marginaux, elle induit des conséquences généralisées. Ainsi, parmi les futurs exclus, il apparaît que certains ont peu de périodes d'inactivité, mais que les conditions d'emploi qu'ils ont connues durant leur parcours (temps partiel, rotation fréquente...) ne leur permettent pas de remettre les compteurs à zéro. Loin d'être des « chômeurs professionnels », ils seront pourtant exclus.

2. Logique économique néolibérale

Une deuxième logique à souligner est le passage d'une approche keynésienne des politiques économiques à un paradigme néolibéral. Tandis que les politiques keynésiennes privilégient la croissance par la demande, s'appuyant sur des salaires et des investissements publics d'un certain niveau, l'approche néolibérale valorise les politiques de l'offre, la compétitivité des entreprises et la restriction des dépenses publiques. En Belgique, ce tournant s'amorce en décembre 1981 avec le gouvernement Martens V (dit premier gouvernement Martens-Gol), alliant sociaux-chrétiens et libéraux, et s'inscrit dans un mouvement global, observable dans d'autres pays comme le Royaume-Uni ou les États-Unis³.

Cette évolution a des impacts multiples, observables encore dans les politiques actuelles :

- moindre investissement de et dans l'État : les dépenses publiques sont restreintes, particulièrement les dépenses sociales ;
- diminution des protections sociales : dans le but de réduire les rigidités sur le marché de l'emploi⁴ ;
- modération salariale : le taux de profit des entreprises s'améliore⁵ ;
- renforcement de la concurrence entre formes d'emploi : intérim, emplois étudiants, flexijobs... sont mis au même niveau que l'emploi « classique » ;
- révision du droit du travail : extension des horaires de nuit, levée de l'interdiction du travail le dimanche...

² F. LORIAUX (dir.), *Le chômeur suspect. Histoire d'une stigmatisation*, Bruxelles, CARHOP/CRISP, 2015. Sur le chômage en Belgique, cf. également G. VANTHEMSCHE, *Le chômage en Belgique de 1929 à 1940 : son histoire, son actualité*, Bruxelles, Labor, 1994.

³ Cf. D. PIRON, Z. EVRARD (dir.), *Le(s) néolibéralisme(s) en Belgique. Cadre macroéconomique, applications sectorielles et formes de résistance*, Louvain-la-Neuve, Academia L'Harmattan, 2023.

⁴ Cf., par exemple, L. CORDONNIER, *Pas de pitié pour les gueux. Sur les théories économiques du chômage*, Paris, Raisons d'agir, 2000.

⁵ É. GEERKENS, « Estimation du taux de la plus-value en Belgique (1948-1994) : méthode et résultats », *Contradictions*, n° 78-79, février 1996, p. 85-100.

Les impacts sont également observables du côté des CPAS. Ceux-ci sont même doublement en ligne de mire puisqu'il s'agit de services publics et qu'ils ont pour objet l'action sociale. Ils sont donc particulièrement touchés par cette transition et par ses conséquences. Les retours qui témoignent, depuis déjà quelques années, de difficultés croissantes sur le terrain ne sont pas une vue de l'esprit, mais bien une conséquence directe de ce changement de paradigme.

3. Logique d'activation

Après la Seconde Guerre mondiale, l'État providence reposait sur une conception collective de la protection sociale, axée sur la solidarité et soutenant la consommation dans la perspective keynésienne évoquée ci-dessus. La création d'emploi était appréhendée comme une responsabilité partagée entre l'État, les entreprises et les travailleurs : les entreprises et les pouvoirs publics devaient créer de l'emploi (privé ou public), les travailleurs l'accepter, et l'État devait jouer les entremetteurs en créant les conditions pour que cette articulation puisse se faire entre offre et demande.

L'un des effets majeurs du tournant néolibéral est la redéfinition de la responsabilité en matière de pauvreté et d'exclusion, qui a été progressivement déplacée vers l'individu. Les protections sociales sont désormais considérées comme un coût et une rigidité, et c'est à chacun de se mettre en mouvement. La notion de responsabilité collective a perdu de sa force. Le paradigme de « l'État social actif »⁶ incarne ce changement : il ne s'agit plus seulement de garantir un filet de sécurité, mais d'exiger une activation des bénéficiaires, volontairement ou sous la pression des pouvoirs publics. Et quand les individus échouent à s'insérer, on considère qu'ils n'ont pas fait ce qu'il fallait pour avoir un parcours gagnant.

Parler de logique néolibérale ne signifie pas nécessairement que les mesures sont portées par des ministres libéraux. En Belgique, Frank Vandenbroucke (socialiste flamand) a été l'une des figures de proue de « l'État social actif », ce qu'illustre l'activation du comportement de recherche des demandeurs d'emploi qu'il a mise en œuvre en 2004 en tant que ministre fédéral de l'Emploi⁷.

Auparavant, cette évolution s'est notamment manifestée dans la réforme de 2002 – portée par Johan Vande Lanotte (également socialiste flamand) – qui a institué le droit à l'intégration sociale, remplaçant l'ancien minimum de moyens d'existence (minimex)⁸. Depuis lors, le revenu d'intégration est conditionné à la recherche active d'emploi, contractualisée à travers des dispositifs tels que le projet individualisé d'intégration sociale (PIIS).

⁶ Cf. G. MATAGNE, « De l'«État social actif» à la politique belge de l'emploi », *Courrier hebdomadaire, CRISP*, n° 1737-1738, 2001.

⁷ J. FANIEL, « Réactions syndicales et associatives face au «contrôle de la disponibilité des chômeurs» », *L'année sociale 2004*, 2005, p. 133-148.

⁸ J. FANIEL, « Les relations entre syndicats et associations en Belgique. Le cas de la réforme du minimex », *Recherches sociologiques et anthropologiques*, volume 37, n° 1, 2006, p. 123-141.

D'autres réformes, telles celles des prépensions en 2005 ou du chômage en 2012⁹, ont poursuivi la même logique de conditionnalité accrue. On peut relever que cette transition touche d'abord les marges de la population active, pour aller de plus en plus vers les salariés en emploi.

4. Logique managériale

Cette dynamique de responsabilisation individuelle s'inscrit également dans le cadre plus large du *New Public Management*, qui introduit dans la gestion publique des principes issus du secteur privé : performance, efficience, résultats mesurables. Les CPAS ne sont pas épargnés par cette approche. Ils se voient de plus en plus évalués sur la base de leurs résultats – nombre de personnes réinsérées, suivis individualisés –, dans une logique qui présente le risque de privilégier les chiffres au détriment des réalités sociales et humaines. Cette transformation modifie en profondeur le sens même de l'action sociale, en le déplaçant de la solidarité vers une forme de gestion contractuelle des individus.

Cela pose nombre de questions. Quelle est la priorité : le budget ou les besoins sociaux ? La structure ou les personnes ? La contrainte ou l'accompagnement ? La logique de contractualisation ou de droit inconditionnel ?

Ces questions renvoient également à des tensions au cœur de l'institution. À cet égard, on ne peut ignorer les difficultés de recrutement des CPAS. Les travailleurs sociaux peuvent être enclins à privilégier les secteurs où la place laissée aux besoins des personnes sera plus prépondérante.

5. Logique locale

Au-delà des logiques idéologiques et nationales, on peut mettre en évidence des déterminants plus locaux. En effet, chaque CPAS est le produit d'une combinaison unique de facteurs : situation socio-économique, majorité politique, taille de la commune, organisation des services, etc. Il n'existe pas un modèle unique, mais 565 communes et autant de configurations différentes à travers la Belgique.

Les CPAS subissent également une pression croissante liée à la fragilisation des finances communales. Les choix budgétaires opérés aux niveaux fédéral et régional – notamment les transferts de compétences sans compensations suffisantes – pèsent directement sur les budgets locaux. Cette pression accentue les inégalités entre territoires et affecte la capacité des CPAS à remplir leurs missions, surtout dans les communes les plus précaires.

La pression sur les finances locales s'exerce partout, mais son intensité est variable en fonction de la diversité des réalités communales.

⁹ T. CLAES, « La prépension conventionnelle (1974-2012) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2154-2155, 2012 ; V. LEFEBVE, « Les réformes de l'assurance chômage (2011-2019) », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2438-2439, 2019.

6. Logique institutionnelle

La Belgique étant un État fédéral complexe et à géométrie variable ¹⁰, l'organisation institutionnelle renforce encore ces disparités. Les compétences en matière d'aide sociale sont réparties entre différents niveaux de pouvoir (Autorité fédérale, Régions, Communautés – et Commissions communautaires en ce qui concerne la Région bruxelloise), et le découpage institutionnel suit parfois des logiques linguistiques plutôt que territoriales. Ainsi, quatre entités fédérées distinctes sont aujourd'hui compétentes pour la tutelle sur les CPAS, selon les régions linguistiques : Région wallonne, Commission communautaire commune (COCOM), Région flamande et Communauté germanophone. Cette fragmentation rend la coordination plus difficile et contribue à une complexité qui freine parfois l'efficacité des politiques.

Par ailleurs, les réformes sociales ont souvent des effets différenciés selon les régions, ce qui renforce les tensions communautaires. La réforme actuelle du chômage, par exemple, aura des conséquences particulièrement marquées en Wallonie et en Région bruxelloise, où l'on estime que 75 % des chômeurs exclus du système fédéral se concentreront. Ce déséquilibre alimente les discours régionalistes et met en lumière les divergences structurelles entre les différentes régions du pays.

Dans certains cas, ces réformes s'apparentent à des régionalisations déguisées. Le fait que des chômeurs sortent de la sécurité sociale fédérale pour retomber en partie sous la responsabilité des CPAS (donc, à terme, des communes et, derrière elles, des entités fédérées compétentes) peut être lu comme un glissement progressif non seulement de l'assurance vers l'assistance, mais également du fédéral vers le local et le régional.

Cette logique pourrait s'étendre à d'autres domaines, notamment les pensions, où les critères de calcul pourraient défavoriser certaines régions du pays en fonction de la prévalence des carrières incomplètes ou fragmentées. À terme, ces dynamiques risquent d'accentuer les inégalités interrégionales.

7. Logique électorale

On peut enfin attirer l'attention sur l'évolution récente du discours politique, en particulier lors des dernières campagnes électorales. On observe une recomposition des rapports de force avec une montée en puissance des discours hostiles aux allocataires sociaux, y compris de la part de partis gouvernementaux. Des propositions comme le plafonnement global des aides sociales ou la limitation stricte du chômage sont à l'agenda ou en cours d'exécution, renforçant l'image d'un bénéficiaire suspect.

Cette défiance s'étend également aux publics étrangers et migrants, souvent associés aux CPAS et utilisés comme boucs émissaires dans certains discours politiques. Ces représentations renforcent la stigmatisation et contribuent à marginaliser encore davantage des populations déjà vulnérables.

¹⁰ Cf. J. FANIEL, C. ISTASSE, V. LEFEBVE, C. SÄGESESSER, « La Belgique, un État fédéral singulier », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2500, 2021.

En fin de compte, on peut relever un paradoxe majeur : alors que les politiques publiques fragilisent certains publics (chômeurs, sans-papiers, jeunes précaires), elles alimentent indirectement des formes de survie par l'économie informelle, voire illégale. Cela crée des tensions en matière de sécurité, de fiscalité, de financement de la sécurité sociale et de cohésion sociale.

Conclusion

Face à cette complexité, il est vain de rechercher une explication unique : il est nécessaire de procéder à une cartographie des logiques multiples et parfois contradictoires à l'œuvre dans l'action publique. Ces logiques se combinent, s'affrontent, se renforcent ou se neutralisent, mais, considérées ensemble, elles permettent d'expliquer la situation dans laquelle les CPAS se trouvent et les effets palpables dans leur quotidien.

Cela peut sembler incohérent. On peut penser que l'État crée lui-même des dysfonctionnements relatifs, notamment en condamnant les personnes à l'économie souterraine et aux trafics divers. Ainsi, si, comme on l'estime, un tiers des chômeurs risquent d'aller travailler « au noir », se résout-on à considérer que cela fait partie du jeu ? Est-on également prêt à assumer les problèmes de santé et de sécurité que ces mesures peuvent provoquer ?

Au fond, les CPAS s'occupent des marges, ils reçoivent donc une attention marginale. Il faudrait inverser cette logique.

En comprenant les dynamiques historiques, politiques, idéologiques et institutionnelles qui structurent l'environnement dans lequel les responsables des CPAS évoluent, ceux-ci peuvent mieux identifier les marges de manœuvre, mobiliser les leviers disponibles et défendre une vision plus solidaire de l'action sociale.

Les CPAS ne doivent donc plus être vus comme des structures marginales, mais comme des acteurs centraux de la cohésion sociale. Leur travail auprès des publics les plus fragiles devrait inspirer les politiques publiques plutôt que d'en être la variable d'ajustement.

Cet article a été publié dans : *CPAS+*, n° 8, octobre 2025, pages 11-13.

Pour citer cet article dans son édition électronique : Jean FANIEL (avec la collaboration de Sandrine XHAUFLAIRE), « Comprendre les logiques qui ont un impact sur les CPAS aujourd'hui », *Les @nalyzes du CRISP en ligne*, 1^{er} octobre 2025, www.crisp.be.