



LES CHECK-LISTS DES SYNERGIES

Judith Duchêne, Conseillère

INTRODUCTION

À la mi-juillet 2018, la Ministre des Pouvoirs locaux Valérie De Bue a fait adopter au Parlement wallon deux décrets visant à « développer un cadre facilitant les synergies et les regroupements dans une double optique d'économie d'échelle et de performance »¹.

L'objectif à garder en ligne de mire pour la mise en place de ces synergies est celui de l'accroissement ou de l'amélioration du service au citoyen.

Le cadre dans lequel les synergies communes - CPAS doivent s'inscrire est clair : celui de l'enterrement de tout projet de fusion, celui du respect de l'autonomie de chaque institution et de ses missions, celui d'une relation d'égal à égal où communes et CPAS se voient dotés des mêmes outils stratégiques (déclaration de politique sociale et PST propre au CPAS).

Le décret « synergies » ne se limite pas au seul développement de partenariats avec l'autorité communale mais intègre également le développement de synergies entre CPAS.

Depuis l'entrée en vigueur de ces décrets, la Fédération des CPAS a été interpellée à plusieurs reprises par ses membres sur la manière dont ce cadre légal pouvait concrètement prendre forme : quelles synergies concrétiser ? À quels éléments être attentifs dans la mise en place de synergies ? Comment préparer suffisamment le projet en amont afin qu'il puisse répondre aux besoins du CPAS ?

C'est pour répondre à ces interrogations qu'elle a élaboré cet outil, sous forme de « check lists » précisant, par synergie, les éléments auxquels il convient d'être attentif. Il s'agit donc davantage d'une liste de questions à poser ; les réponses à celles-ci devant être construites au cas par cas, selon les éléments de contexte de votre situation locale.

La construction de ces différentes « check lists » s'est notamment faite en co-construction avec un groupe de travail composé de plusieurs directeurs généraux de CPAS ainsi que par la consultation de quelques exemples de terrain. L'objectif était d'identifier, par type de synergie, les éléments qui ont été favorables ou problématiques dans l'ensemble du processus de concrétisation.

Ces « check lists » ne peuvent prétendre à l'exhaustivité, tant les situations locales sont diversifiées. Nous souhaitons pouvoir les faire évoluer également avec les contributions que vous pourriez leur apporter.

Nous espérons cependant qu'elles pourront donner aux CPAS un certain nombre de balises et de points de repère, leur permettant de s'orienter dans la construction de partenariats desquels tant les institutions et leurs ressources humaines que les services aux usagers sortent renforcés.

La construction de synergies doit se voir comme un moyen et non une fin en soi. Les synergies ne peuvent être efficaces que si le schéma est gagnant pour tous les partenaires. Elles ne peuvent contribuer à déformer le fonctionnement de l'un d'entre eux.

Principes cardinaux pour la construction de synergies entre une commune et un CPAS :

- les synergies se développent sur base volontaire ;
- les synergies s'adaptent aux réalités locales ;

¹ P.W., C.R.A.C. n°180 (2017-2018), Jeudi 5.7.2018, p.3.



- les synergies naissent d'une volonté commune et partagée. Le conseil de l'action sociale (CAS) a, au même titre que le conseil communal (CC), une responsabilité décisionnelle pour la mise en œuvre des synergies² ;
- les synergies se font en vue d'opérer des économies d'échelles, d'accroître l'efficacité organisationnelle et de viser l'efficience du service public ;
- les synergies n'entament en aucun cas les missions et l'autonomie de chacun. L'article 2 de la Loi organique (LO) consacre le principe de la personnalité juridique propre du CPAS. Communes et CPAS sont deux organisations différentes soumises à des législations spécifiques dont le respect implique leur responsabilité juridique propre.

Les synergies concernent les services de support (services qui « regroupent l'ensemble des prestations internes qui contribuent indirectement à la mission première de l'administration publique et qui sont nécessaires à la réalisation des missions et objectifs »³).

A. RASSEMBLEMENT/UNIFICATION DE TÂCHES OU D'UN SERVICE DE SUPPORT ENTRE LA COMMUNE ET LE CPAS : À QUOI FAUT-IL NOTAMMENT ÊTRE ATTENTIF ?

1. Pertinence/plus-value pour le CPAS/volonté commune et partagée

Dès l'amont du projet, il y a lieu de se demander :

- quelle est la situation existante du service du côté de la commune/du côté du CPAS ?
- quels sont les objectifs poursuivis par le rassemblement/l'unification de tâches ou du service envisagé ? Le projet va-t-il permettre :
 - **l'amélioration** de la qualité du service pour les usagers ?
 - **l'amélioration** de l'efficacité organisationnelle du CPAS ?
 - **la réalisation d'économies** d'échelle pour le CPAS ?
 - quelle est la plus-value du projet pour le CPAS ?
- sur base d'une analyse étayée, quelle est l'entité la plus à même d'assurer les tâches/le service envisagé ?
- comment s'inscrit ce projet dans la vision stratégique pour l'avenir de l'action du CPAS ?

2. Quels services concernés ?

Les services de support ⇔ services qui regroupent l'ensemble des prestations internes qui contribuent indirectement à la mission première de l'administration publique et qui sont nécessaires à la réalisation des missions et des objectifs. Ils sont constitués principalement des services :

- achats ;
- ressources humaines ;
- maintenance ;
- informatique.



Les synergies entre la commune et le CPAS ne doivent nullement mettre en péril l'exécution des missions légales respectives de chacune des deux administrations⁴. Ainsi, les services opérationnels, qui trouvent leur fondement dans les missions légales du CPAS (droit à

2 1° Les synergies s'inscrivent dans le PST qui est adopté par le CAS (en cas de délégation du PST au bureau permanent (BP) → prise d'acte du PST par le CAS).

2° Les synergies se concrétisent par le biais de conventions conclues entre le CAS et le CC.

3° Après un long parcours, le rapport annuel sur les synergies existantes et à développer entre la commune et le CPAS est adopté par le CAS et annexé au budget du CPAS.

3 Art. 26^{quater}, § 2 de la LO.

4 Com. des art. du proj. de décr. intégrant le renforcement des synergies dans la LO du 8.7.1976 des CPAS, p.5.



l'aide sociale et droit à l'intégration sociale) **ne rentrent pas** dans le périmètre défini par le décret du 19 juillet 2018 intégrant le renforcement des synergies dans la LO. Ils ne peuvent donc faire l'objet de synergies avec la commune sous la forme d'une convention permettant la délégation en tout ou partie ou la réalisation en commun de prestations.



La LO précise par contre que **le CPAS peut recevoir des missions qui lui sont confiées par l'autorité communale**⁵. Ce dispositif permet le transfert de compétences de la commune vers le CPAS. C'est ainsi que, dans certaines situations locales, commune et CPAS ont choisi de transférer les missions remplies par les services sociaux de la commune (pensions, personnes handicapées, conseil consultatif des aînés...) vers le CPAS et ce, dans un souci de renforcer une approche intégrale de la personne en demande d'aide⁶.

3. Quel mode organisationnel ?

Mode délégatif	Mode coopératif
<p>Le CPAS sollicite la commune/la commune sollicite le CPAS pour accomplir des compétences ou réaliser une mission, un projet, à sa place dans les conditions au moins aussi favorables tout en respectant les obligations réglementaires et les contraintes organisationnelles auxquelles elle est soumise⁷.</p> <p>→ Utilisation de l'expertise de l'autre par celui qui n'en dispose pas/pas suffisamment.</p> <p> Si l'intervention d'une entité au profit de l'autre se fait à titre onéreux → organisation d'une procédure de marché public (mise en concurrence) sauf application de l'exception de coopération horizontale (art. 31 de la loi relative aux marchés publics) selon laquelle un marché conclu exclusivement entre deux ou plusieurs pouvoirs adjudicateurs ne relève pas du champ d'application de la réglementation des marchés publics, lorsque trois conditions sont réunies :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une coopération entre les pouvoirs adjudicateur dans le but de garantir que les services publics dont ils doivent assurer la prestation sont réalisés en vue d'atteindre les objectifs qu'ils ont en commun ; • la mise en œuvre de cette coopération n'obéit qu'à des considérations d'intérêt public ; • les pouvoirs adjudicateurs réalisent sur le marché concurrentiel moins de 20 % des activités concernées par la coopération⁸. 	<p>Co-gestion par le CPAS et la commune d'un service, une action, un projet, une mission dans une perspective de réalisations communes.</p> <p>→ Partage des compétences de chaque entité et création d'une expertise commune.</p>

5 Art. 57, § 4 de la LO : « Le Centre effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale ».

6 Département des Politiques publiques locales (SPW), *Synergies communes-CPAS : guide méthodologique*, 2019, pp. 33-35. Disponible sur le lien suivant : http://www.uvcw.be/no_index/files/1193-guide-methodologique-synergie_imp-def.pdf [consulté le 21.1.2020].

7 Com. des art. du proj. de décr. intégrant le renforcement des synergies dans la LO du 8.7.1976 des CPAS, p.5.

8 La Cellule Marchés publics de l'UVCW reste à disposition de ses membres pour toute aide qu'elle pourrait apporter : 081/240.619, marchespublics@uvcw.be



La concrétisation de synergies ne nécessite pas forcément une réorganisation du personnel. Dans certains cas de figure cependant, la mise à disposition d'agents peut être requise (voir point 5).



Veillez à préciser d'emblée le périmètre des tâches qui seront effectuées en synergie.

- Quelles seront les tâches effectuées dans le cadre de la synergie ? Quelle est l'entité capable de les effectuer au mieux ? Quelles seront les tâches effectuées par la commune/par le CPAS ? Quelles seront les tâches réalisées ensemble, en commun ?

Les directeurs généraux de la commune et du CPAS veilleront également à donner à ces tâches un **ordre de priorité**, en fonction des besoins et des obligations réglementaires des deux institutions.

4. Les ressources humaines

Mode délégitif	Mode coopératif
<ul style="list-style-type: none"> • Personnel attaché à son administration originelle OU personnel affecté au service par mise à disposition. • Autorité hiérarchique : directeur général de l'administration prestataire OU chef de service de l'administration prestataire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Personnel attaché à son administration originelle OU personnel ayant deux contrats de travail les liant aux deux administrations pour un temps partiel. <p>→ Ne nécessite pas de mise à disposition de personnel.</p> <p> Pour les agents ayant deux contrats de travail les liant aux deux administrations : importance d'élaborer un cadre clair pour éviter les confusions de fonctions ; scission claire du temps de travail, des dossiers, des décisions, de l'accès aux informations (notamment, l'accès à la BCSS)...</p> <ul style="list-style-type: none"> • Autorité hiérarchique : directeur général de l'administration à laquelle est attaché le personnel OU directeur général adjoint commun OU chef de service relevant juridiquement, au moins à temps partiel, à l'administration à laquelle est attaché le personnel.



5. Si mode délégitif → conditions à remplir en cas de mise à disposition de personnel



De façon générale, la mise à disposition d'agents nécessite de distinguer l'employeur juridique et l'autorité fonctionnelle. La mise à disposition suppose, nécessairement, le transfert d'une part (et d'une part seulement) de l'autorité patronale. Pour qu'il y ait mise à disposition, il faut donc nécessairement que l'organisme utilisateur ait la possibilité d'organiser le travail, de fournir le matériel, de donner des directives... En revanche, **l'utilisateur ne peut ni sanctionner, ni a fortiori licencier. Il n'est pas non plus l'autorité qui va évaluer l'agent.** Seul l'employeur juridique (organisme d'origine) a ces prérogatives. **Cependant, pour l'évaluation, l'employeur juridique veillera à la réaliser en n'omettant pas de s'enquérir de l'avis de l'utilisateur qui a vu l'agent fonctionner au quotidien.**



De façon générale, la **mise à disposition d'agents n'a pas vocation à la pérennité.** Elle doit s'inscrire dans une optique de durée limitée.

La commune met à disposition du CPAS un travailleur lié à elle par contrat de travail⁹

CONDITIONS

- **Durée limitée** : les travaux parlementaires précisent que « *la durée maximale d'une mise à disposition ne pourrait en tout cas excéder les six années d'une législature* »¹⁰.
- **Poursuite d'un intérêt communal** : défini comme « *toute activité et tout objet que les autorités communales estiment devoir s'attribuer pour autant que la Constitution ou la loi n'en ait pas octroyé la compétence à un autre pouvoir* »¹¹.
- **Conditions de travail et rémunérations du travailleur** mis à disposition ne peuvent être inférieures à celles dont il aurait bénéficié s'il avait été occupé chez son employeur.

MISE EN ŒUVRE

- Conditions, modalités, durée de la mise à disposition et nature de la mission constatées dans une convention tripartite (signée par l'employeur, l'utilisateur, le travailleur) préalablement approuvée par le CC¹².

⁹ Cadre légal : Art.144bis de la Nouvelle Loi Communale.

¹⁰ Doc. parl., Ch., sess. ord., 2000-2001, n°50-458/007, p. 15.

¹¹ <https://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/Jahia/site/dgpl/accueil/pid/939>

¹² L. Mendola, *Statut juridique des membres du personnel des infrastructures sportives*, in AESmagazine, Hiver 2015-2016, p. 59.



<p>La commune met à disposition du CPAS un agent statutaire/le CPAS met à disposition de la commune un agent statutaire¹³</p>	<p>CONDITIONS</p> <ul style="list-style-type: none"> Mise à disposition doit être guidée par les nécessités du service public et dans le souci de la poursuite de l'intérêt général au niveau local¹⁴. Possibilité doit être prévue par les statuts du CPAS et de la commune¹⁵. <p>MISE EN ŒUVRE</p> <ul style="list-style-type: none"> Délibération sur la mise à disposition prise par le CAS et le CC¹⁶. Convention d'une durée déterminée signée par le CAS et le CC → décrit le cadre et les conditions de la mise à disposition + fait ressortir explicitement en quoi la mission confiée l'est dans un but d'intérêt général au niveau local¹⁷.
<p>La commune met à disposition du CPAS un agent contractuel/le CPAS met à disposition de la commune un agent contractuel¹⁸</p>	<p>CONDITIONS¹⁹</p> <ul style="list-style-type: none"> Durée limitée. Caractère exceptionnel de la mise à disposition : l'activité de mise à disposition ne doit pas être l'activité habituelle de l'employeur d'origine. Ne peut concerner que des travailleurs permanents. <p> Pas autorisé de recruter une personne expressément dans le but de la mettre à disposition d'un utilisateur.</p> <p>MISE EN ŒUVRE</p> <ul style="list-style-type: none"> L'utilisateur doit avertir l'inspection des lois sociales 24h avant la mise à disposition. Convention tripartite (employeur, utilisateur, travailleur) reprenant la fonction exercée et les tâches à effectuer ; les conditions et la durée de la mise à disposition.

¹³ Pas de réglementation spécifique concernant cette forme de mise à disposition.

¹⁴ L. Mendola, *Principes de mise d'agents locaux à disposition d'utilisateurs tiers*, in *Mouvement communal*, n°871, 10.2012, p.32.

¹⁵ Département des Politiques publiques locales (SPW), op.cit., p. 46.

¹⁶ *Ibid.*, p.46.

¹⁷ L. Mendola, *Principes de mise d'agents locaux à disposition d'utilisateurs tiers*, in *Mouvement communal*, n°871, 10.2012, pp.32-33.

¹⁸ Cadre légal : Art.32 de la L. du 24.7.1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à disposition d'utilisateurs, M.B. 20.8.1987.

¹⁹ L. Mendola, *Statut juridique des membres du personnel des infrastructures sportives*, in *AESmagazine*, Hiver 2015-2016, p. 61.



Le CPAS met à disposition de la commune/ d'un autre CPAS un travailleur (non bénéficiaire) lié à lui par un contrat de travail²⁰

CONDITIONS

- **La réalisation, pour le CPAS, d'une/de mission(s) légale(s) via la collaboration avec d'autres partenaires.**
- **Pour la réalisation des tâches** dans le cadre de la/des missions prises en charge par la collaboration des partenaires, **un CPAS peut affecter une personne travaillant à temps partiel pour les différents partenaires.**
- **Durée limitée.**

MISE EN ŒUVRE

- **Établir une convention de collaboration portant sur la/les mission(s) légale(s) concernée(s) entre le CPAS et son/ses partenaires.**
- **Convention tripartite** (employeur, utilisateur, travailleur) reprenant la fonction exercée et les tâches à effectuer ; les conditions et la durée de la mise à disposition.

²⁰ Cadre légal : Art.61 de la LO.



6. Secret professionnel et protection des données à caractère personnel

SECRET PROFESSIONNEL



Le principe du **secret professionnel** s'impose en CPAS à tous les membres du personnel et aux mandataires²¹, ce qui n'est pas le cas pour les membres du personnel ou les agents communaux.

La violation du secret professionnel est passible de sanctions pénales, civiles, disciplinaires et/ou de procédure.

Dans les cas de mise à disposition d'agents communaux (contractuels ou statutaires) au CPAS, la convention tripartite devrait à tout le moins inclure une **clause de confidentialité et une information sérieuse sur le secret professionnel en CPAS** afin d'informer et de sensibiliser les agents concernés.

PROTECTION DES DONNÉES À CARACTÈRE PERSONNEL

Rappelons que, dans le cadre du RGPD, **chaque commune et chaque CPAS est un « responsable de traitement »**, c'est-à-dire :

- **qu'il est l'acteur principal du traitement** : il définit les finalités (objectif(s) de la collecte et du traitement des données à caractère personnel) et les moyens du traitement (manière dont ces données sont traitées) ;
- **qu'il est le principal débiteur des obligations du RGPD**, il doit notamment assurer :
 - la licéité, la loyauté et la transparence du traitement, la limitation des finalités, la minimisation des données, l'exactitude des données, la limitation de la conservation des données, l'intégrité et la confidentialité ;
 - le respect des droits des personnes ;
 - la démonstration qu'il respecte la réglementation (« accountability ») ;
 - la protection des données dès la conception du service et de son architecture, en assurant par défaut une protection maximale (« privacy by design and by default ») ;
 - la désignation d'un DPD ;
 - la tenue d'un registre des activités de traitement ;
 - la réalisation d'analyses d'impacts ;
 - la mise en œuvre de mesures appropriées pour assurer la sécurité des données ;
 - la notification de toute violation de données.

Il convient bien entendu d'être attentif au respect de ces obligations dans la mise en place de synergies.



Les CPAS appartiennent au réseau de la BCSS en leur qualité d'*institution de la sécurité sociale*²².

Dès lors, l'application des normes minimales relatives à la sécurité de l'information et à la vie privée édictées par la BCSS est obligatoire pour le CPAS²³.

Rappelons quelques principes (non exhaustifs) clés, relatifs à la protection et la gestion des données à caractère personnel et à la sécurité de l'information qui doivent être observés dans le cadre des synergies entre la commune et le CPAS.

21 Art. 458 du C. pén., art. 36 (mandataires) et 50 (personnel) de la LO.

22 Art. 2, 2°, f de la L. du 15.1.1990 rel. à l'institution et à l'organisation d'une BCSS, M.B. 22.2.1990.

23 BCSS, *Normes minimales sécurité de l'information et vie privée*, v. https://www.ksz-bcss.fgov.be/sites/default/files/assets/protection_des_donnees/mnm_normes_minimales.pdf



- Le principe du « **chacun chez soi** » doit être respecté. Une **barrière physique et virtuelle** doit exister entre les données du CPAS et de la commune. Il ne peut **en aucun cas** y avoir de **fusion de réseaux ni de fichiers**²⁴.
- Le CPAS doit disposer d'une politique de sécurité de l'information propre, formelle et actualisée approuvée par le directeur général du CPAS.
- La direction du CPAS doit exiger de tous les travailleurs qu'ils appliquent la sécurité de l'information et la vie privée (⇒ documenter, sensibiliser et informer régulièrement).
- Seules les personnes autorisées peuvent avoir accès aux données à caractère personnel **nécessaires à l'exercice de leur mission**.
 - Des droits d'accès distincts doivent être définis pour chaque utilisateur. **Il faut appartenir au personnel du CPAS pour avoir accès au réseau de la BCSS. Un contrôle de l'utilisation des logs doit être régulièrement effectué** afin d'éviter des accès non légitimes aux informations.
 - L'accès aux supports d'information papier n'est octroyé qu'aux personnes habilitées.

²⁴ Département des politiques publiques locales (SPW), *Synergies communes-CPAS : guide méthodologique*, 2019, p. 53. V. http://www.uvcw.be/no_index/files/1193-guide-methodologique-synergie_imp-def.pdf [consulté le 21.1.2020].