

# Synergies Commune-CPAS

**MISE EN ŒUVRE**  
GUIDE MÉTHODOLOGIQUE



## ÉDITION ET DIFFUSION

Service public de Wallonie (SPW)  
Avenue Gouverneur Bovesse, 100  
B – 5100 Namur  
Tél. : +32 (0) 81 32 72 11

Numéro de dépôt légal : D/2018/11802/49

## ÉDITRICE RESPONSABLE

Françoise LANNOY, Directrice générale

## TEXTES

Bernard ANTOINE et Jean-Yves SEGERS  
Cabinet de la ministre des Pouvoirs locaux

## GRAPHIQUES

Service public de Wallonie pouvoirs locaux action  
sociale - Département des Politiques publiques  
locales - Direction de la Prospective et du  
Développement  
Union des Villes et Communes de Wallonie ASBL  
Somers Conseil

## RELECTURE

Catherine HERMAN et Martin VAN AUDENRODE  
Service public de Wallonie pouvoirs locaux action  
sociale - Département des Politiques publiques  
locales - Direction de la Prospective et du  
Développement

## CONCEPTION GRAPHIQUE, ET

### MISE EN PAGE

Nathalie LAMBRECHTS  
Service public de Wallonie - Secrétariat général -  
Direction de l'Identité des Publications et de  
l'Édition

## IMPRESSION

Service public de Wallonie - Secrétariat général -  
Direction de l'Identité des Publications et de  
l'Édition

## SYNERGIES COMMUNE-CPAS

### Guide méthodologique

est une publication du  
DÉPARTEMENT DES  
POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

Service public de Wallonie (SPW)  
Intérieur et Action sociale  
Département des Politiques publiques locales  
Avenue Gouverneur Bovesse, 100  
B – 5100 Namur

*« Ne vous demandez pas ce que vous pouvez faire ensemble...  
Demandez-vous plutôt ce que vous ne pouvez pas faire ensemble ! »*

# TABLE DES MATIÈRES

PARTIE I – PRESENTATION GENERALE .....	7
1. PHILOSOPHIE GÉNÉRALE DES DÉCRETS .....	7
2. LE CPAS ET LA COMMUNE : DEUX ADMINISTRATIONS ÉTROITEMENT LIÉES .....	9
2.1. Le cadre légal des synergies entre CPAS et Commune.....	9
2.2. Le comité de concertation CPAS/Commune .....	11
2.3. Intelligence locale (territoriale).....	12
3. CONCEPTUALISATION DES SYNERGIES .....	13
3.1. Objectifs des synergies .....	13
3.2. Définition générale des synergies .....	14
3.3. Définitions des services (prestations) de support.....	16
3.4. Mode coopératif vs mode délégué.....	20
4. SYNERGIES ET PST.....	23
5. SCHÉMA GÉNÉRAL DE LA MISE EN ŒUVRE DE SYNERGIES ENTRE LE CPAS ET LA COMMUNE ..	25
6. DIAGNOSTIQUER.....	27
6.1. Etat des lieux des synergies existantes.....	27
6.2. Niveau de synergisation.....	29
6.3. Le nécessaire dialogue administratif.....	29
A. Participation du Directeur général de l'autre administration aux CODIR .....	29
B. Rédaction du rapport annuel par les deux directeurs généraux .....	29
C. Avis du CODIR commun .....	29
D. Collaboration étroite du Directeur financier.....	30
7. IDENTIFIER LA VISION POLITIQUE DES SYNERGIES.....	32
7.1. Fixation d'un niveau de synergies.....	32
7.2. Autonomie des institutions.....	33
7.3. Missions spécifiques.....	33
7.4. Le respect du secret professionnel .....	35
7.5. Le nécessaire dialogue politique.....	36
8. DÉFINIR .....	38
8.1. Programmation des synergies .....	38
8.2. Nécessaire dialogue entre l'administration et le politique .....	39
9. FIXER LE CADRE CONVENTIONNEL .....	41
9.1. Définition de l'objet de la synergie .....	41
9.2. Moyens humains .....	42
9.3. Moyens financiers.....	50
9.4. Coûts de la synergie .....	51
9.5. Moyens matériels .....	51
9.6. La responsabilité .....	54
9.7. Priorités .....	55
9.8. Modalités de suivi .....	56
9.9. Adoption et signatures .....	57
10. COOPÉRER .....	58
10.1. Pilotage, actualisation et contrôle .....	58

10.2. La mise en œuvre .....	61
A. Préciser le périmètre des prestations à effectuer en synergie.....	61
B. Préciser les moyens concrets.....	62
C. Gérer le personnel affecté au projet de synergies .....	62
10.3. Exemples d'outils de mise en œuvre.....	66
A. QQQQCPC .....	66
B. Diagramme FAST .....	68
C. Diagramme de ISHIKAWA.....	69
11. EVALUATION.....	70
12. PROCESSUS GLOBAL DE MISE EN ŒUVRE DE SYNERGIES.....	71
<b>PARTIE II – OUTILS PRATIQUES .....</b>	<b>72</b>
13. LIGNES DU TEMPS.....	72
14. PRÉPARER SON DIAGNOSTIC.....	74
14.1. Service achats.....	74
A. Analyse des processus des services achats .....	74
B. Inventaire des marchés .....	75
14.2. Service ressources humaines.....	76
14.3. Service maintenance.....	77
14.4. Service informatique .....	78
15. MODÈLE DE RAPPORT ANNUEL .....	79
15.1. Tableau des synergies existantes.....	79
15.2. Tableau des synergies projetées .....	80
15.3. Matrice de coopération .....	80
15.4. Grille de synthèse .....	80
15.5. Tableau des marchés publics.....	80
16. MODÈLES DE CONVENTION DE SYNERGIES .....	82
17. MATRICE DE COOPÉRATION ENTRE LA COMMUNE ET LE CPAS .....	87
17.1. Présentation .....	87
A. Description .....	87
B. Mise en pratique.....	89
17.2. Modèle .....	89
18. MODÈLES DE CONVENTION DE MISES À DISPOSITION .....	90
A. Convention de mise à disposition de personnel statutaire .....	90
B. Convention de mise à disposition de personnel contractuel sur base de l'art 144bis NLC.....	93
C. Convention de mise à disposition dans le cadre de la Loi de 1987 .....	96
<b>PARTIE III – OBLIGATIONS ANNUELLES.....</b>	<b>100</b>
Obligations de procédures .....	101
Tableau des synergies existantes.....	101
Tableau des synergies programmées.....	102
Tableau des marchés publics.....	103
Matrice de coopération – Niveau année 20.....	103



## REMERCIEMENTS

Ce guide méthodologique a été concerté, réfléchi et alimenté par de nombreux acteurs :

- les acteurs locaux, à savoir Jean-Marc BOUDRY, Directeur financier de la commune de Montigny-Le-Tilleul, Laurence LEFEBVRE, Directrice financière du CPAS de Mouscron, Michel WATHY, Directeur général du CPAS de Braine-L'Alleud, Dimitri COLLET, Directeur général du CPAS de Bastogne, Amélie DEBROUX, Directrice générale de la commune de Hannut, Pierre-Yves MAYSTADT, Directeur général de la commune de Montigny-Le-Tilleul, Benoît BRUNIN, Directeur général adjoint commun de Montigny-Le-Tilleul, Laurent GRAVA, Directeur général communal de la ville de Chaudfontaine ;
- les experts extérieurs dont Sébastien LEROY, consultant en pouvoirs locaux chez PwC, Dominique-Paule DECOSTER, maître de conférences à l'UMONS, Philippe SCIEUR, Professeur à l'UCL, Pierre LECLERCQ, vice-président de l'association pour le contrôle interne et enseignant à l'ICHEC-formation continue, Gilles KEMPGENS, service de sécurité de l'information du SPP-intégration sociale ;
- le SPW Intérieur et Action sociale et particulièrement à Stéphane MARNETTE, Rudy JANSEMME, Catherine HERMAN, Emeline DOUMONT, Dolores DAIE, Cinthia LOMBARDO, Pierre DEMEFFE, Isabelle CLOSSET et Hubert LECHAT ;
- Les membres du Cabinet de Madame Valérie DE BUE, Ministre des pouvoirs locaux, singulièrement Johanna DELAUNOY, Bernard ANTOINE, Jean-Yves SEGERS et Jérôme DEFOSSE.

Merci de leur collaboration.

Le lecteur pourra utilement compléter la lecture de ce guide méthodologique par la consultation du vade-mecum des synergies rédigé par l'Union des Villes et Communes de Wallonie, en partenariat avec l'Administration wallonne (SPW Intérieur et Action sociale) et le CRAC (Centre Régional d'Aide aux Communes).

Ce vade-mecum est consultable sur le site [uvcw.be/synergies](http://uvcw.be/synergies)

## PARTIE I – PRESENTATION GENERALE

### 1. PHILOSOPHIE GÉNÉRALE DES DÉCRETS

Par essence, la Commune et le CPAS partagent le même territoire d'action, œuvrent pour la même population et consacrent ensemble les ressources disponibles pour répondre aux besoins des mêmes citoyens.

Loin d'être deux structures publiques concurrentielles, Commune et CPAS sont complémentaires en exerçant des compétences propres en réponse aux missions qui leur sont confiées par la Loi et dictées par l'intérêt général.

Les décrets implémentant le renforcement des synergies dans le CDLD et la Loi organique ont pour ambition de contribuer à l'implémentation d'une gouvernance locale centrée sur l'action où les acteurs locaux mutualisent au mieux leurs ressources pour accroître et améliorer le service au public.

La synergisation<sup>1</sup> entre les administrations locales relève du bon sens. Centrée sur l'action, l'entité locale se doit de s'interroger au sens du développement ou de l'offre de ses services à la population et de son organisation propre.

Promouvoir les synergies, c'est donner du sens à une architecture institutionnelle qui entend promouvoir le principe « du bon acteur pour la bonne action ». Il s'agit de gérer au mieux le bien commun dans une logique « gagnant – gagnant » pour le CPAS et la commune.

Dans cette logique, par exemple, on peut considérer que le CPAS est l'acteur social local au service de toute la population. A ce titre, il est cohérent qu'il soit le service public (service au public) qui, notamment, rassemble l'ensemble des missions sociales, qu'il gère les projets d'inclusion sociale ou encore qu'il propose une vision sociétale pour la collectivité.

Par la mise en place des synergies, les autorités locales sont alors amenées à penser le bien-fondé de maintenir, par exemple, plusieurs services liés à la petite enfance gérés par le CPAS et la commune ou encore de conserver un service social communal, très souvent doublon du service social du CPAS.

C'est principalement dans le cadre des services de support que la réflexion doit être menée au sein des pouvoirs locaux. Comment organiser au mieux les services des ressources humaines, de maintenance, d'achats ou d'informatique pour garantir une efficacité tant pour le CPAS que pour la commune ?

Les décrets incitent ainsi les autorités locales à organiser au mieux les services de support pour accroître le rendement des ressources, c'est-à-dire faire davantage avec les mêmes moyens tout en apportant une plus-value réelle à la population.

Par ailleurs, les synergies se dessinent en fonction de la taille des institutions et des

<sup>1</sup> Bien que le terme « synergisation » soit inventé pour la cause, il est préféré au terme « coopération ». En effet, la coopération est un des modes de synergies. Pour éviter toute confusion, nous utiliserons donc ce mot « synergisation » pour expliquer la volonté de deux pouvoirs locaux de créer des synergies entre eux.



réalités locales pour répondre aux contraintes spécifiques.

Les décrets n'imposent dès lors pas un modèle d'organisation et n'obligent à aucune synergie particulière. Ils offrent une panoplie d'outils que chaque pouvoir local pourra utiliser en fonction de ses propres objectifs et sur une base volontaire. La particularité des décrets est bien de laisser la liberté aux entités locales et de garantir leur autonomie dans la mise en place de leurs différentes mutualisations.

Ainsi par exemple, la présentation du rapport annuel des synergies aux deux comités de direction réunis vise à favoriser le dialogue entre lignes hiérarchiques dans des communes et CPAS disposant d'un comité de direction.

Les synergies édifiées sur base volontaire garantissent ainsi la totale autonomie locale.

La mise en place des synergies n'est pas une finalité mais un moyen qui doit servir la stratégie globale de l'activité locale. C'est la raison pour laquelle les synergies s'inscrivent pleinement dans le plan stratégique transversal.

En ce sens l'auto-évaluation de la synergisation entre le CPAS et la commune est un outil local qui a pour but de situer l'entité locale dans son niveau de synergies en fonction de sa réalité et de sa politique locale. Elle n'a pas pour but de comparer les entités locales, voire de les classer (bonnes ou mauvaises coopératrices).

Enfin, il semble important de préciser que les décrets du 19 juillet 2018 visant le renforcement des synergies s'appliquent tant aux synergies construites entre le CPAS et la commune qu'entre CPAS ou entre communes. Bien que le guide méthodologique se concentre principalement sur la mise en place de synergisations entre les administrations d'une même entité locale, il est important que les processus et l'organisation générale des synergies puissent s'appliquer entre deux CPAS ou deux communes. Cela répond notamment aux souhaits des pouvoirs locaux, essentiellement des CPAS, qui sont largement désireux de synergiser.



## 2. LE CPAS ET LA COMMUNE : DEUX ADMINISTRATIONS ÉTROITEMENT LIÉES

L'article 2, al.2 de la Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale<sup>2</sup> stipule que « chaque commune du Royaume est desservie par un centre public d'action sociale ».

Déjà à l'origine des Commissions d'assistance publique (Loi du 10 mars 1925), le législateur national a voulu consacrer l'ancrage communal de cette nouvelle structure d'aide sociale<sup>3</sup>. En 1976, il a amélioré cette relation administrative étroite entre le CPAS et la commune en donnant au CPAS une personnalité juridique distincte de la commune<sup>4</sup> tout en maintenant des liens tutélaires et fonctionnels indispensables à la bonne organisation institutionnelle.

### 2.1. LE CADRE LÉGAL DES SYNERGIES ENTRE CPAS ET COMMUNE

Le CPAS et la commune sont étroitement liés sur le territoire communal. La Wallonie, depuis 2005, fait des synergies entre CPAS et commune une priorité de gouvernance locale. Nombre de dispositifs de la Loi organique et du Code de la démocratie locale et de la décentralisation<sup>5</sup> instituent ce lien fonctionnel. De manière non-exhaustive, il est possible d'identifier les mécanismes suivants :

#### *Dans la Loi organique*

- Art 10 - la symétrie des majorités et la possibilité de désignation de membres du Conseil communal en qualité de membres du Conseil de l'action sociale (un tiers par groupe politique) ;
- Art 10, §3, al.1 – le vote de méfiance des membres du collège qui emporte la démission du Conseil de l'action sociale ;
- Art 12 – la désignation des membres du Conseil de l'action sociale en séance publique du Conseil communal ;
- Art 17 – la prestation de serment des membres du Conseil de l'action sociale entre les mains du Bourgmestre ou de son échevin délégué en présence du Directeur général communal ;
- Art 22 – le président du CPAS est membre à part entière du collège communal. Son nom est repris dans le pacte de majorité ;
- Art 26, §1er – le Bourgmestre peut assister, avec voix consultative, aux séances du Conseil de l'action sociale et les présider ;

2 « Loi organique » dans le reste du texte.

3 Daniel ZAMORA VARGAS, De l'égalité à la pauvreté, une sociohistoire de l'assistance en Belgique (1895-2015), Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2017, p.26.

4 Ibidem p.97.

5 « CDLD » dans le reste du texte.

- Art 26, §2 et 26bis – constitution du comité de concertation, d'une séance conjointe du conseil communal et du Conseil de l'action sociale au moins une fois par an. Obligation de rédiger un rapport sur les économies d'échelle, les synergies et les chevauchements d'activités ;
- Art 33bis – droit de report de points inscrits (hors action sociale) à l'ordre du jour du Conseil de l'action sociale par le Bourgmestre avec obligation synchrone d'une réunion du comité de concertation ;
- Art 34bis – possibilité de tenir des séances communes publiques entre les deux conseils réunis ;
- Art 41ter, §2 – possibilité de désigner un Directeur financier commun dans les communes comptant moins de 20.000 habitants ;
- Art 42 – similitude des statuts du personnel de la Commune et du CPAS ;
- Art 42, §3, al. 5 – tenue deux fois par an de réunions communes du comité de direction communal et du comité de direction du CPAS (commune de plus de 10.000 habitants) ;
- Art 51 – similitude des régimes disciplinaires entre le CPAS et la commune ;
- Art 106, §1er – intervention communale dans le budget du CPAS pour combler le déficit éventuel occasionné par la différence entre les dépenses et les recettes projetées ;
- Art 109 – surveillance et contrôle du CPAS par le collège communal ;
- Art 112 à 122quinquies – exercice tutélaire de la commune sur les actes du CPAS (hors aide sociale) ;
- Art 124 – participation de représentants des conseils communaux dans les associations chapitres XII des CPAS.

*La Loi organique des CPAS et le CDLD instituent un lien juridique et fonctionnel fort entre le CPAS et la commune*

#### *Dans le CDLD*

- Art. L1121-1 - Le président du CPAS fait partie du corps communal.
- Art. L1122-18, al. 4 - Le règlement d'ordre intérieur du Conseil communal fixe les conditions dans lesquelles sont organisées les réunions communes du conseil communal et du conseil de l'action sociale.
- Art. L1123-3 - Le collège comprend le Bourgmestre, les échevins et le président du conseil de l'action sociale si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal.
- Art. L1123-8, al.1 – Le président du conseil de l'action sociale, si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal, siège avec voix délibérative au sein du collège, sauf lorsqu'il s'agit d'exercer la tutelle sur les décisions du conseil de l'action sociale. Dans ce cas, il est entendu, à sa demande

ou à celle du collège, mais ne prend pas part aux délibérations.

al.2 - S'il n'en est pas membre, il siège avec voix consultative au conseil communal.

al.5 - Le président du conseil de l'action sociale exerce ses attributions propres. Comme les autres membres du collège, si la législation qui lui est applicable prévoit sa présence au sein du collège communal, il participe à la répartition des compétences scabinales.

- Art. L1123-14, §1er, al.1 - Le collège, de même que chacun de ses membres, est responsable devant le conseil. Le Président du Conseil de l'action sociale est donc solidairement responsable devant le Conseil communal.
- Art. L1123-14, §1er, al.2 - Le conseil peut adopter une motion de méfiance à l'égard du collège ou de l'un ou de plusieurs de ses membres, dont le Président du CPAS.

## 2.2. LE COMITÉ DE CONCERTATION CPAS/COMMUNE

Parmi ces mécanismes, la création d'un comité de concertation a été rendue obligatoire par la Loi du 5 août 1992 dont l'objectif est d'instaurer un dialogue permanent entre CPAS et Commune. Une concertation a lieu au moins tous les trois mois entre une délégation du Conseil de l'action sociale et une délégation du Conseil communal. Ces délégations constituent conjointement le comité de concertation. Elles comprennent en tout cas le Bourgmestre ou l'échevin désigné par celui-ci et le président du Conseil de l'action sociale. L'article 26bis précise les matières qui, d'une part, ne peuvent faire l'objet d'une décision du centre public d'action sociale qu'après avoir été soumises préalablement au comité de concertation et d'autre part, celles qui ne peuvent faire l'objet d'une décision des autorités communales qu'après avoir été soumises préalablement au comité de concertation.

Un paragraphe 5 a été introduit par le Décret du 8 décembre 2005. Il stipule que « Le comité de concertation veille à établir annuellement un rapport sur l'ensemble des synergies existantes et à développer entre la commune et le centre d'action sociale. Ce rapport est également relatif aux économies d'échelle et aux suppressions des doubles emplois ou chevauchements d'activités du centre public d'action sociale et de la commune. Ce rapport est annexé au budget du centre. Ce rapport est présenté lors d'une réunion annuelle commune et publique du conseil communal et du conseil de l'action sociale ».

Le dialogue ainsi souhaité par le législateur wallon favorise la définition d'une politique conjointe respectueuse des missions, capacités et moyens, tant humains que financiers des deux institutions locales dans un souci de leur utilisation optimale au service des citoyens.

La volonté des décrets est de favoriser la mise en œuvre de synergies entre les deux administrations en vue d'accroître l'offre et la qualité des services aux citoyens avec efficacité et efficience, et d'opérer des économies d'échelle.

## 2.3. INTELLIGENCE LOCALE (TERRITORIALE)

Au-delà du cadre juridique qui crée les liens organiques entre les deux administrations, CPAS et communes construisent des collaborations étroites pour atteindre leurs objectifs de service au public.

En fonction des réalités locales et des orientations politiques communales, le déploiement des synergies s'opère à des degrés variables d'un territoire communal à l'autre. Pour certains, la mise en place de synergies se caractérise par quelques actions communes sporadiques alors que pour d'autres, les synergies visent une intégration maximale des institutions locales.

*L'intelligence locale, c'est coordonner les actions, mutualiser les connaissances et les ressources pour améliorer le bien commun en respect de l'autonomie locale.*

Les projets menés par les pouvoirs locaux montrent que la mise en place de synergies diverses entre les deux administrations permet une meilleure utilisation et un partage plus optimal des ressources disponibles au sein du périmètre communal. Ils créent un dialogue entre les dirigeants des administrations qui peut être source d'initiatives originales au bénéfice des citoyens.

Ancrée sur les dynamiques territoriales, la mise en place de synergies participe à la démarche d'intelligence locale. *Elle implique que tous les acteurs essayent de se coordonner pour dégager des actions en faveur du bien-être collectif (...). [Les acteurs] sont mobilisés, l'échange d'informations est favorisé, la coopération est au cœur des initiatives et les compétences et besoins de tous sont pris en compte pour construire ensemble un territoire équilibré où chacun trouve son bien-être<sup>6</sup>.* L'intelligence territoriale doit permettre une meilleure connaissance des publics et une prise en compte des demandes exprimées par les citoyens afin que les administrations puissent ensemble trouver des réponses adéquates et efficaces. C'est donc la clé de la synergisation.

La programmation de synergies repose dès lors sur un ancrage communal singulier, qui n'a nul égal. Les synergies ne peuvent dès lors pas s'imposer ni se copier d'un territoire à l'autre mais se construire au regard des ressources locales, des contraintes propres à chaque entité et en fonction des besoins spécifiques à couvrir.

Les décrets du 17 juillet 2018 offrent un cadre général favorable et les outils utiles à la mise en place de synergies pensées localement.

En ce sens, il est attendu des managers et décideurs politiques de développer leurs synergies en connaissance des limites juridiques qui sont les leurs et en fonction de leurs ressources propres. Ainsi, ils sont incités à analyser ex ante la plus-value de chaque synergie au regard des enjeux institutionnels, financiers et humains. Il revient notamment à l'administration de mettre en avant les externalités positives des synergies tout en y indiquant les balises pour éviter des contre-productions négatives.

A chacun d'emprunter le meilleur chemin !

<sup>6</sup> SPI, agence de développement économique pour la province de Liège. <http://www.spi.be/fr>

## 3. CONCEPTUALISATION DES SYNERGIES

### 3.1. OBJECTIFS DES SYNERGIES

L'objectif de la mise en œuvre de synergies entre les administrations de la commune et du CPAS est d'opérer des économies d'échelle et d'accroître le service de qualité aux citoyens avec efficacité et efficience.

La gestion des pouvoirs locaux s'inspire désormais des concepts du new management public notamment par l'application des décrets du 18 avril 2013 réformant le statut des grades légaux et les décrets du 17 juillet 2018 instituant le programme stratégique transversal. Ainsi une notion de performance est introduite dans la gestion locale. Elle correspond à l'atteinte d'objectifs ou de résultats attendus, et, plus largement, à la création de valeurs entendues dans le secteur public comme une optimisation des services rendus aux citoyens. Cette performance se caractérise par le management des trois « E » : «Economie», «Efficacité» et « Efficience »<sup>7</sup>.

La synergisation intracommunale participe à cette volonté managériale d'accroître la performance du service au public par la mutualisation des coûts, des savoirs et des ressources.

Par la mise en place de synergies, les administrations seront amenées à construire une culture du partenariat générée par des outils permanents de collaboration. Par l'unification ou la mutualisation des expertises de chacune des administrations, il est envisageable d'apporter les réponses à des problèmes complexes qu'un seul acteur ne pourrait résoudre seul ou, à tout le moins, en mobilisant moins de ressources.

#### Exemple de pratique

« Travail en totale synergie entre le personnel communal et celui du CPAS durant les inondations de 2014 (organisation des repas, mise à disposition de locaux, travail en commun au niveau des assurances). Cela a permis une solidarité accrue et un travail efficace au bénéfice de la population. »

*Ittre - Rapport sur les synergies – 2017*

En visant la synergisation entre les administrations, la mise en place des synergies entend promouvoir une forme d'organisation fondée sur une vision partagée de la gestion administrative en vue de faciliter la réalisation de leurs missions par chacune d'elles. En ce sens, cette synergisation suppose un certain degré de dialogue, de confiance, d'équité et de compréhension entre les acteurs (politiques, gestionnaires, travailleurs) pour partager la gestion de services de support et éviter toute forme de concurrence pour rechercher le bien commun.

<sup>7</sup> Yvon PESQUEUX, *Le nouveau management public* (ou New Public Management), 2006  
[hal.archives-ouvertes.fr](http://hal.archives-ouvertes.fr)

*Par l'unification ou la mutualisation des expertises de chacune des administrations, il est envisageable d'apporter les réponses à des problèmes complexes qu'un seul acteur ne pourrait résoudre seul ou à tout le moins en mobilisant moins de ressources*

Enfin les synergies visent la mise en commun, le partage et l'échange des ressources, des idées et des compétences apportées par chacune des administrations. L'utilisation réciproque de cette mise en commun par les acteurs devrait accroître la capacité et le pouvoir d'agir de chacun dans un renforcement mutuel. Ainsi par exemple, l'acteur le plus faible dans un domaine d'activité bénéficie des compétences et des ressources de l'autre partenaire. Il renforce ainsi, par la mutualisation, sa capacité d'action.

### Exemple de pratique

Depuis le mois de septembre 2017, le bibliobus de la bibliothèque communale se déplace désormais une fois par mois pour permettre aux résidents de la maison de repos et de soins « Les Ecureuils » et aux participants des ateliers d'insertion sociale d'avoir accès aux publications de la bibliothèque communale.

*Frameries - Rapport sur les synergies - Budget 2018*

Cela n'est possible que par le dialogue et la confiance entre les acteurs locaux. Une analyse objective des manières de fonctionner et des pratiques propres aux institutions semble un prérequis indispensable aux synergies, notamment dans le cadre de l'unification des services.

## 3.2. DÉFINITION GÉNÉRALE DES SYNERGIES

Une synergie entre la commune et le CPAS est une volonté commune et partagée de gérer ou réaliser un service, une action, un projet ou une mission ensemble, ou encore de confier à une des institutions locales la réalisation ou la gestion d'un service, d'une action, d'un projet ou d'une mission en vue d'opérer des économies d'échelle, d'accroître l'efficacité organisationnelle et de viser l'efficience du service public en respect des missions et de l'autonomie de chacun.

Cette définition introduite au §5 de l'article 26bis de la Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale par l'article 2 du décret du 17 juillet 2018 pose les contours de la synergisation souhaitée entre la commune et le CPAS.

De manière plus explicite, chacun des termes peut être commenté.

« **Volonté** » : les synergies se construisent sur une base volontaire en fonction des spécificités locales. Le caractère volontaire des synergies est le ciment de leur construction. Cette volonté passe nécessairement par le dialogue entre les responsables administratifs et politiques.

« **Commune** » : l'ambition de toute synergie est de servir les deux administrations locales dans une perspective d'intérêt général. Il s'agit d'une démarche concertée qui conjugue

les volontés des deux partenaires de travailler ensemble. Il ne peut y avoir imposition de la volonté d'une partie à l'autre.

« **Partagée** » : l'action résultant de la synergie sert les intérêts des deux parties dans une logique « gagnant/gagnant ». Les bénéfices issus de l'action sont distribués aux deux partenaires et, à tout le moins, aucun des deux ne doit perdre par le fait d'une synergie. Cette relation implique la mise en commun, le partage et l'échange des ressources, des idées et des compétences apportées par chaque entité.

« **Gérer ou réaliser un service, une action, un projet ou une mission ensemble** » : le rassemblement de structures ou la mise en place de synergies nécessite une cogestion par les partenaires dans une perspective de réalisations communes. Les institutions travaillent sur le mode coopératif.

**OU**

« **Confier à une des institutions locales la réalisation ou la gestion d'un service, d'une action, d'un projet ou d'une mission** » : par délégation, une entité sollicite l'autre 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 soumise. Les institutions travaillent sur le mode délégué.

*Le but des synergies est d'accroître l'efficacité organisationnelle, viser l'efficacité du service au public, d'opérer des économies d'échelles en respect des missions et de l'autonomie de chaque administration.*

« **Opérer des économies d'échelle** » : par la mutualisation des ressources, il est possible d'augmenter la qualité et/ou la quantité du service offert au public. Il s'agit de faire davantage avec les mêmes moyens. L'objectif poursuivi est d'inciter les autorités locales à évaluer, ex ante, le rendement d'échelle escompté par la mise en place de synergies et d'initier celles qui apporteront une plus-value économique réelle quantifiable. Toutefois, cette évaluation ex ante veillera à anticiper l'éventuel risque de déséconomie d'échelle. Ce dernier élément ne peut être négligé. Faire des synergies doit apporter une réelle plus-value aux institutions locales. Elles ne peuvent en aucun cas alourdir l'administration. Réaliser les économies d'échelle s'inscrit dans la volonté d'une simplification administrative et non l'inverse.

« **Accroître l'efficacité organisationnelle** » : les administrations locales sont des organisations qui doivent faire évoluer leurs pratiques et leurs modes opératoires pour répondre aux attentes des citoyens. C'est dans ce contexte que le législateur a décidé la mise en œuvre de programmes stratégiques transversaux favorisant un nouveau modèle de gouvernance locale. Le renforcement des synergies entre le CPAS et la commune contribue à l'efficacité organisationnelle par la mise en œuvre de coopérations ou de délégations. Celles-ci participent aux processus de gestion pour, d'une part, remplir les missions et atteindre les objectifs fixés et, d'autre part, pour accroître la satisfaction des citoyens, des autorités politiques, du personnel, des créanciers et des fournisseurs.

« **Viser l'efficacité du service au public** » : au-delà de l'efficacité organisationnelle, la mise en place de synergies vise la maximisation des résultats et la minimisation des coûts



pour les atteindre, avec pour objectif l'accroissement de la satisfaction des citoyens.

« **Respect des missions de chacun** » : les synergies entre la commune et le CPAS ne doivent nullement mettre en péril l'exécution des missions légales respectives de chacune des deux administrations.

« **Respect de l'autonomie de chacun** » : instituées par la Constitution, les communes disposent d'une autonomie propre. Par ailleurs, l'article 2 de la Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale consacre le principe de la personnalité juridique propre du CPAS. En ce sens, la mise en place de synergies ne peut entamer l'autonomie respective des institutions locales.

Cette définition s'applique tant pour les synergies entre le CPAS et la commune qu'entre CPAS ou entre communes.

### 3.3. DÉFINITION DES SERVICES (PRESTATIONS) DE SUPPORT

Les services de support 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. Ils sont constitués principalement des services achats, ressources humaines, maintenance et informatique.

La théorie générale des organisations<sup>8</sup> distingue plusieurs composantes des entreprises, qu'elles soient publiques ou marchandes. Outre les fonctions de direction et de ligne hiérarchique, trois composantes générales structurent l'entreprise :

- les services opérationnels qui fournissent directement le service à la population tels que les services sociaux, les services état civil... ;
- la technostructure qui accompagne les services opérationnels en leur proposant les méthodes et processus de travail et qui les évalue (service du PST, service du contrôle/audit interne) ;
- les services de supports logistiques qui fournissent les prestations internes. C'est cette dernière catégorie de services qui est visée sous l'appellation de service de support.

Les services qui servent directement la mission et les objectifs de l'administration sont clients des services de support qui leur fournissent l'ensemble des matériaux nécessaires à la réalisation de leurs activités. Les services de support garantissent la bonne marche de l'organisation.

Selon la taille des structures, les prestations de supports sont réalisées par des services ou par des agents.

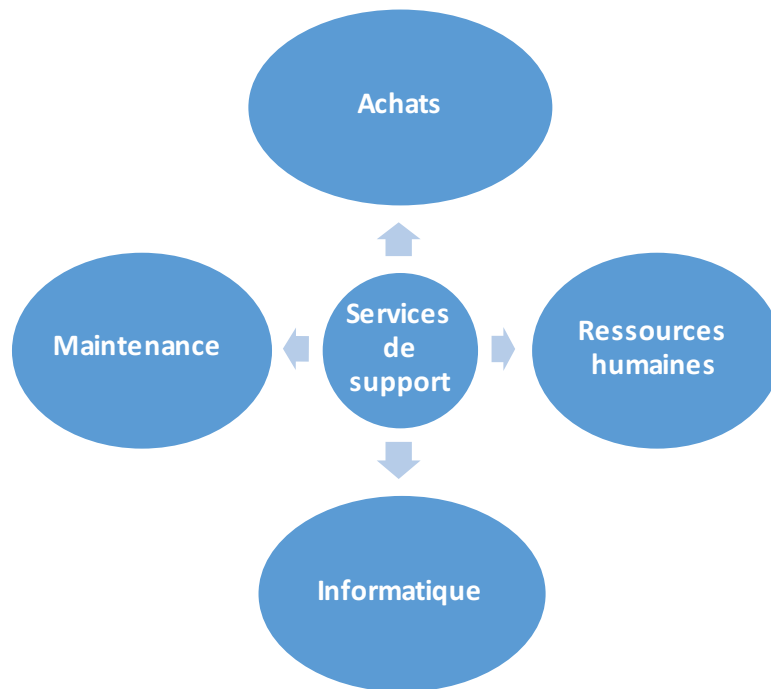
Les prestations de support sont très larges et comprennent, de manière non-exhaustive : les achats, l'administration générale, l'accueil, l'entretien des bâtiments, l'informatique,

<sup>8</sup> Henry MINTZBERG, *Structure et dynamique des organisations*, Eyrolles, Paris, 21<sup>e</sup> édition, 2010 et Jean NIZET et François PICHAULT, *Introduction à la théorie des configurations*, De Boeck, Bruxelles, 2007



le conseil juridique, l'archivage, la gestion des courriers, la maintenance technique des bâtiments et des équipements, la gestion des ressources humaines, la prévention et protection au travail, le service postal, la communication, etc.

De manière prioritaire, les décrets encouragent l'unification ou le rassemblement des services (ou prestations) de support suivants :



- **Service achats** : il est chargé de procurer les matières premières et composants nécessaires à la réalisation des missions de l'administration. Ces composants doivent être livrés dans les délais, tout en étant conformes en qualité et en quantité au cahier des charges. La particularité du service achats est de respecter les obligations en matière de marchés publics.
- **Service des ressources humaines** : il accompagne la gestion stratégique de l'administration en mobilisant le personnel à l'atteinte des objectifs. Il soutient l'évolution structurelle, culturelle et organisationnelle en dynamisant les travailleurs. Il est chargé de recruter les membres du personnel en veillant à la bonne adéquation des profils à la fonction. Il mobilise et soutient les travailleurs dans leur engagement professionnel. Il met en œuvre les dispositions relatives au bien-être au travail et favorise un climat social et psychosocial sain<sup>9</sup>.
- **Service de maintenance (service technique)** : il est chargé de réaliser toutes actions préventives et curatives garantissant la préservation, la sécurité et la bonne utilisation des infrastructures et des bâtiments ainsi que du patrimoine bâti et non bâti et des équipements des administrations communales et du CPAS. Il les adapte aux besoins des administrations. Le service de maintenance comprend également les fonctions de nettoyage et d'entretien ménager des bâtiments et des infrastructures.

<sup>9</sup> Laurence VANHEE, *Happy RH - le bonheur au travail rentable et durable*, Bruxelles, la Charte, 2013

- **Service informatique** : il est chargé de l'organisation, du suivi et de la mise en œuvre de l'infrastructure informatique des entités en réponse au développement administratif et stratégique du CPAS et de la commune. Il garantit la bonne utilisation des logiciels métiers et du matériel informatique mis à disposition des travailleurs en respect des obligations réglementaires. Il prend toutes les mesures de sécurité informatique conformément aux législations relatives à la protection des données.

### Exemple de pratique

Le service « travaux » de la commune prend en charge l'entretien courant du patrimoine privé du CPAS, lui évitant un éventuel engagement supplémentaire de personnel ou le recours à des entreprises privées.

*Rumes - Rapport sur les synergies – 7.11.2016*

### Exemple de pratique

Mise en réseau des bâtiments communaux et du CPAS via des fibres optiques.  
Cela a permis :

- d'améliorer la gestion informatique des deux entités, aussi bien du point de vue des données électroniques que du point de vue du hardware ;
- de mutualiser les achats informatiques entre le CPAS et la commune et ainsi engendrer une économie non-négligeable ;
- de centraliser les serveurs (meilleure gestion du stockage, de la maintenance matérielle et mise en place de droits d'accès spécifiques à chaque groupe de travailleurs déterminé) ;
- de mettre à la disposition du CPAS des connaissances acquises par les personnes du service informatique de la commune.

*Bassenge – fiche synergies – [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)*

## Quelques exemples

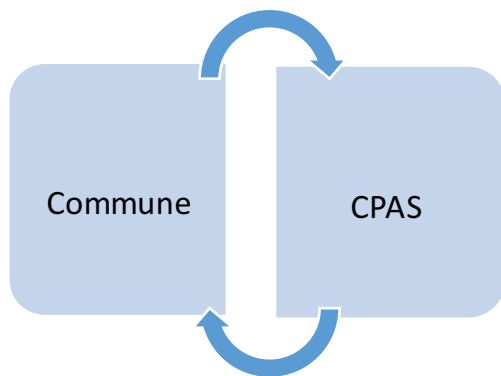
Service achats	Service ressources humaines	Service maintenance	Service informatique
<p>Marchés publics conjoints tels que :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cartouches d'encre</li> <li>- Emprunts</li> <li>- Téléphonie</li> <li>- Assurances</li> <li>- Papier</li> <li>- Enveloppes</li> <li>- Matériel de bureau</li> <li>- Services juridiques</li> <li>- Matériel informatique</li> <li>- Audit informatique</li> <li>- Audit énergétique</li> <li>- Audit amiante</li> <li>- Produits d'entretien</li> <li>- Contrôle périodique des installations électriques</li> <li>- Entretien des chaudières</li> <li>- Mise en décharge de déchets</li> <li>- Contrat d'entretien des extincteurs</li> <li>- Avocats pour recouvrement</li> <li>- Entretien des vitres</li> <li>- Titres-repas</li> <li>- Photocopieurs</li> <li>- SEPP (AR 27.11.2015 relatif aux conditions du marché pour les services externes de prévention et protection du travail)</li> <li>- Contrôle médical de l'absentéisme</li> <li>- Surveillance des bâtiments du CPAS et de la commune</li> <li>- Fonds de pension des mandataires</li> <li>- Matériaux de construction</li> <li>- EPI</li> <li>- Marchés postaux</li> <li>- Marché de timbreuse</li> <li>- Entretien des tapis et paillasons</li> <li>- Matériel automobile (pneus, huile...)</li> <li>- Produits pharmaceutiques</li> <li>- Marché public de reclassement professionnel</li> <li>- Fourniture de bulbes, fleurs, arbustes...</li> <li>- <b>Marché de coaching des directeurs</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Système d'évaluation</li> <li>- Descriptifs de fonction</li> <li>- Lutte contre l'absentéisme</li> <li>- Politique de motivation du personnel</li> <li>- Valeurs et éthique</li> <li>- Outplacement</li> <li>- SIPP</li> <li>- Formations communes</li> <li>- Logiciels RH communs</li> <li>- Plan de formation en commun</li> <li>- Processus de recrutement en commun</li> <li>- Création de réserves de recrutement en commun</li> <li>- Partage d'outils organisationnels : organigrammes, SCILLUS, utilisation CO<sup>3</sup></li> <li>- Préparation en commun de la politique de renouvellement du personnel (travailleurs âgés)</li> <li>- Fêtes communes de Saint Nicolas pour les enfants du personnel du CPAS et de la commune</li> <li>- Une personne de confiance (Loi sur le harcèlement au travail) est désignée d'une institution pour l'autre</li> <li>- Repas annuel commun du personnel des deux administrations</li> <li>- Participation de l'autre D.G. dans les jurys de recrutements</li> <li>- Système d'évaluation en commun</li> <li>- Activités extraprofessionnelles pour les deux administrations</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entretien des bâtiments</li> <li>- Entretien des espaces verts publics</li> <li>- Entretien ménager</li> <li>- Mise en conformité de bâtiments</li> <li>- Buanderie sociale et entretien des vêtements de protection individuelle</li> <li>- Espace de stockage technique commun</li> <li>- Travaux d'aménagement</li> <li>- Audit énergétique commun</li> <li>- Audit amiante commun</li> <li>- Maintenance des machines et des véhicules</li> <li>- Prêt de matériel et machines</li> <li>- Installation de panneaux photovoltaïques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Une seule ligne VDSL</li> <li>- Un seul abonnement publink</li> <li>- Un seul abonnement inforum</li> <li>- Logiciels communs (3P, ecourrier...)</li> <li>- Logiciels métier identiques</li> <li>- Contrats de service informatiques en commun</li> <li>- Audit informatique commun</li> <li>- Même centrale téléphonique</li> <li>- Un seul serveur Exchange</li> <li>- Un seul système antivirus</li> <li>- Fibre optique</li> <li>- RGPD</li> <li>- Matériel hardware</li> <li>- Système de backup commun et mutuel</li> </ul>

### Quelques remarques

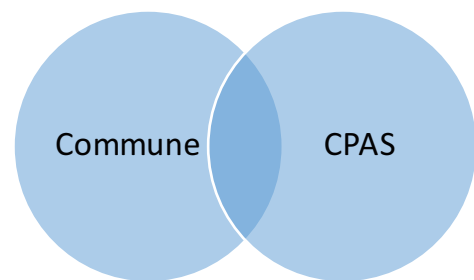
Les pouvoirs locaux seront attentifs aux plus-values réelles apportées par les synergisations en évitant les contre-effets possibles. Cela doit être apprécié en fonction des réalités locales, des contraintes propres à chaque entité. Ainsi, par exemple :

- pour certains emprunts, il semble que les coûts soient plus importants pour des grands besoins que pour des petits dossiers ;
- une timbreuse commune amène un transfert du courrier d'une administration à l'autre et peut générer plus de désagréments que d'avantages réels ;
- en matière de ressources humaines, dans les grandes entités locales, le risque existe de créer une « méga-structure » peu encline à la flexibilité et à l'adaptation des organisations de terrain ;
- en matière informatique, il est parfois impossible de disposer d'une licence unique d'un logiciel pour les deux administrations ;

### 3.4. MODE COOPÉRATIF VS MODE DÉLÉGATIF



**Mode délégué :**  
une administration opère des prestations de support pour l'autre. Celle-ci devient cliente de la première



**Mode coopératif :**  
Deux administrations organisent ensemble la réalisation de prestations de support pour l'ensemble

Les synergies peuvent se matérialiser selon deux modes organisationnels : le mode coopératif et le mode délégué.

Ces deux modes d'organisation réagissent à des fonctionnements très différents.

	Mode délégitif	Mode coopératif
Philosophie	Principe du « faire pour ».	Principe du « faire ensemble ».
Objectif recherché	L'utilisation de l'expertise de l'autre par celui qui n'en dispose pas ou insuffisamment.	Partage des compétences de chacune des administrations afin de créer une expertise commune et unique pour l'ensemble.
Autorité responsable	Unique. L'administration cliente délègue à l'administration prestataire la responsabilité des prestations de support à fournir.  L'autorité politique responsable et décideur est celle qui chapeaute l'administration prestataire.	Commune. Chaque administration est responsable des prestations réalisées pour son compte.  Les deux autorités politiques sont responsables des décisions prises. Une concertation est régulière pour les prises de décisions stratégiques et organisationnelles.
Autorité hiérarchique	Unique. L'administration prestataire fixe le cadre de son service ainsi que le responsable du service qui est soumis à son autorité hiérarchique, à savoir le Directeur général de l'administration prestataire.	Double et assurée par un fonctionnaire commun, à savoir, le Directeur général adjoint commun. A défaut, un fonctionnaire engagé par les deux administrations. Les deux directeurs généraux sont co-responsables du service de support et responsables individuellement de leur personnel.
Gestion du personnel	Le personnel est affecté à un service unique. Il est engagé par l'administration prestataire. Il peut y être affecté par mise à disposition.	Le personnel est soumis à l'autorité du Directeur général adjoint commun ou d'un chef de service qui appartient à son administration. Il fait partie du personnel de son administration originelle. Il peut faire l'objet d'un double contrat de travail le liant ainsi aux deux administrations pour un temps partiel.
Décision	Décision des organes délibérants pour l'une, délégitant la prestation de support et pour l'autre, acceptant la délégitation.	Décision de rassemblement des prestations de support par les organes respectifs.
Régulation des relations	Convention de délégitation	Convention de coopération

L'entité locale utilisera les deux modes de synergisation en fonction de ses objectifs et du fonctionnement de ses administrations. Il semble néanmoins que le mode délégitif soit celui à privilégier vu sa plus grande praticabilité.

Les pouvoirs locaux seront attentifs, notamment dans le cadre du mode délégitif, à l'intervention à titre onéreux d'une entité au profit de l'autre et de l'application de la

législation relative aux marchés publics. Ce n'est pas parce qu'il s'agit d'une collaboration entre pouvoirs publics que la convention qu'ils vont conclure ne doit pas respecter la réglementation sur les marchés publics. A cet égard, l'article 31 de la Loi du 17 juin 2016 évoque la coopération horizontale non institutionnalisée et impose des conditions à respecter par les pouvoirs publics qui collaborent pour pouvoir se confier mutuellement des missions à titre onéreux sans devoir conclure un marché public. A défaut de respecter ces conditions strictes, l'entité qui commande la mission doit organiser une procédure de marché public avec comme corollaire qu'elle ne peut confier directement la mission à l'autre entité sans la mettre en concurrence préalablement.

## 4. SYNERGIES ET PST

La mise en place de synergies s'inscrit dans les nouveaux outils de gouvernance locale et plus particulièrement dans la programmation stratégique telle que promulguée par les décrets du 19 juillet 2018.

C'est la raison pour laquelle la structuration des synergies épouse le processus global d'élaboration du PST<sup>10</sup>.

Inscrite pleinement dans le processus de programmation stratégique, la synergisation locale est un acte politique qui repose sur une vision à long terme de l'organisation des pouvoirs locaux d'une entité communale.

En construisant son programme stratégique transversal, le gestionnaire local définit sa vision, c'est-à-dire l'image globale de ce que souhaite devenir la collectivité locale. Il est alors amené à réfléchir aux actions à mener, aux ressources dont il dispose et aux acteurs qui piloteront les projets à venir.

La construction de synergies procède de la même logique puisqu'il s'agit d'identifier conjointement, entre deux pouvoirs locaux, les actions menées par l'un et l'autre, les ressources utilisées pour les réaliser et les capacités de mutualisation des moyens en vue de servir mieux la collectivité.

En ce sens, la mise en place de synergies peut s'avérer être un objectif opérationnel du volet interne permettant de contribuer au dégagement de certains moyens dont l'économie réalisée peut être réinvestie dans les politiques destinées aux citoyens.

### Exemple de pratique

Les synergies entre la ville et le CPAS sont clairement un objectif opérationnel du PST.

Objectif stratégique 8 : être une administration pro-active, exemple de bonne gestion et tournée vers le citoyen ;

Objectif opérationnel 8.8 : intensifier les synergies avec les partenaires publics et parapublics, et notamment entre la ville et le CPAS.

*Hannut – Présentation PST midi de la Gouvernance - UVCW*

A l'instar de la mise en place d'une programmation stratégique transversale, la programmation des synergies implique un dialogue permanent entre les décideurs politiques et l'administration, et singulièrement les deux pilotes que sont les Directeurs généraux du CPAS et de la commune.

C'est la raison pour laquelle le rôle du comité de concertation entre le CPAS et la commune a été renforcé tant pour remettre un avis sur le PST mais également sur les synergies. Il y a dès lors une cohérence institutionnelle puisque le même organe d'avis est compétent pour traiter de ces deux matières complémentaires.

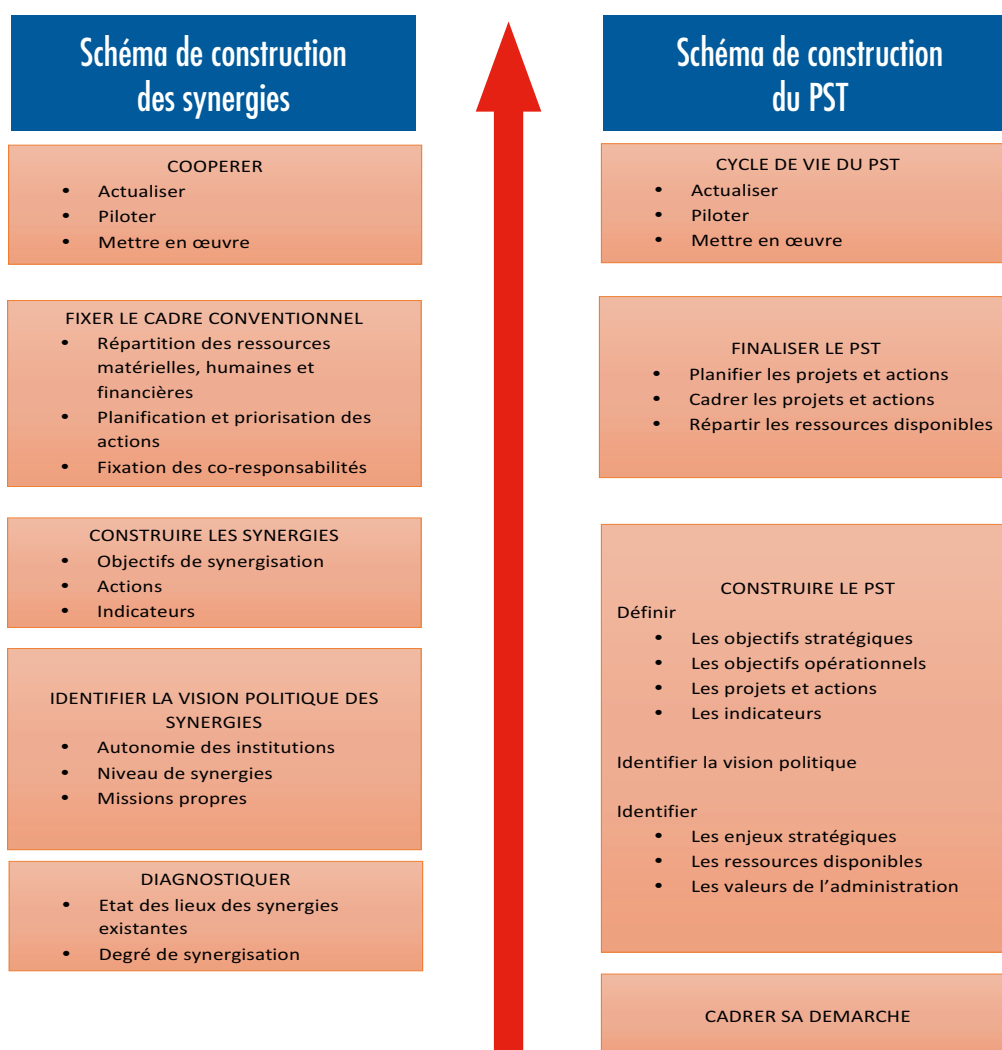
<sup>10</sup> Il est conseillé au lecteur de lire le guide méthodologique du PST qui définit les concepts d'une programmation stratégique et décrit de manière didactique la démarche d'élaboration, de pilotage et d'évaluation du PST.  
[pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide\\_methodologique\\_PST.pdf](http://pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide_methodologique_PST.pdf)

Ci-contre, sont comparés le schéma de construction des synergies et le schéma de construction du PST.

Il est possible d'identifier les étapes similaires et la cohérence des deux dispositifs. Ainsi, la mise en œuvre de synergies et la construction du PST reposent sur :

- un diagnostic ;
- la définition d'une vision politique ;
- des objectifs, des actions ou projets et des indicateurs d'évaluations ;
- la fixation des programmations via la planification de projets ou actions, la répartition des ressources ;
- un fonctionnement basé sur la mise œuvre, le pilotage et l'actualisation.

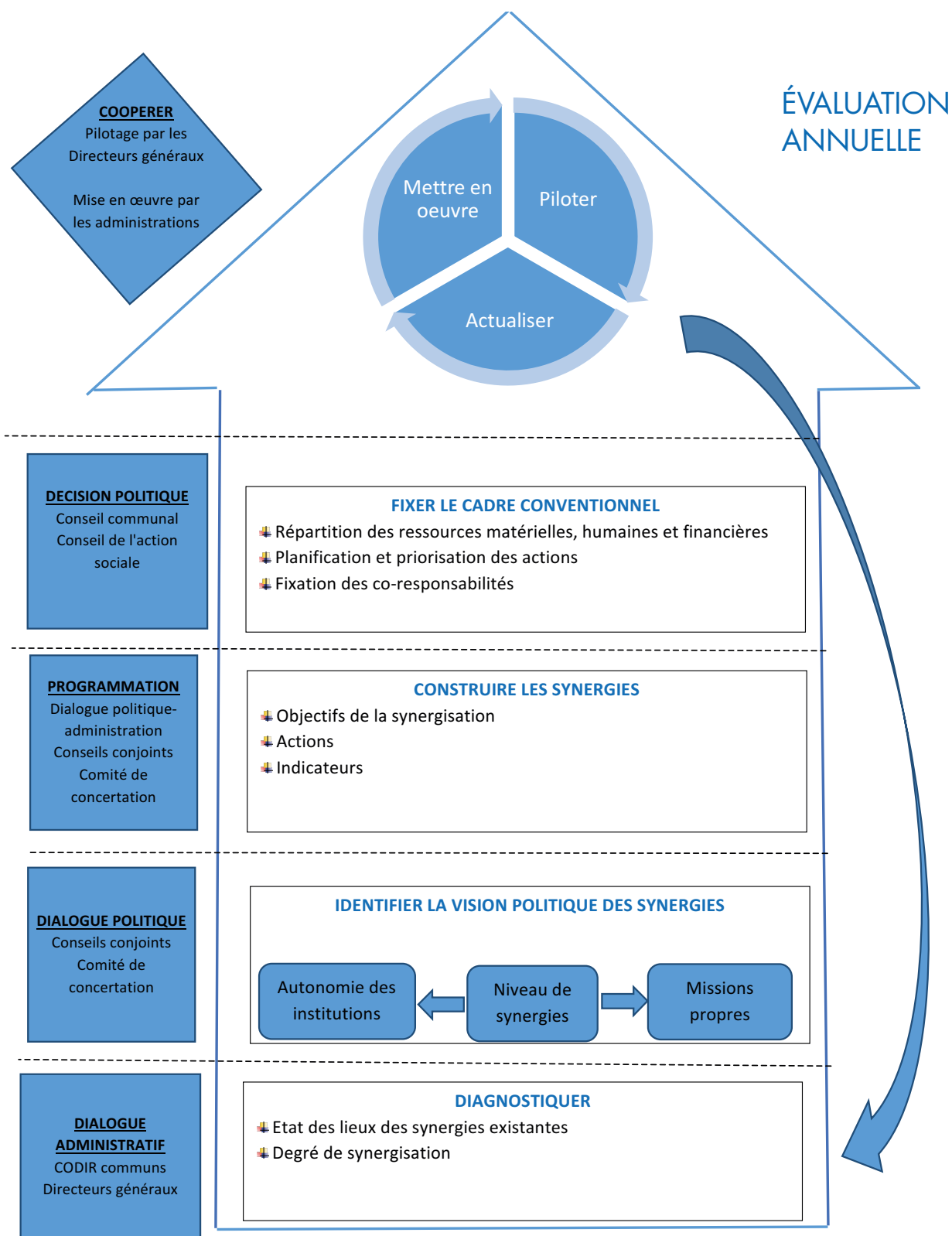
Cette similitude des processus repose sur la volonté de simplifier les dispositifs et d'encourager l'intégration des processus de gouvernance locale.



Si l'articulation des deux démarches peut être identifiée comme complémentaire et cohérente, il paraît utile de noter toutefois que le contenu des PST est laissé à l'appréciation du pouvoir local.



## 5. SCHÉMA GÉNÉRAL DE LA MISE EN ŒUVRE DE SYNERGIES ENTRE LE CPAS ET LA COMMUNE



La mise en œuvre des synergies s'inscrit pleinement dans la démarche stratégique initiée

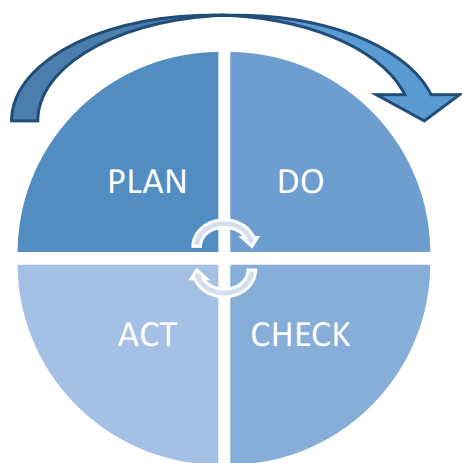
par les décrets du 17 juillet 2018 intégrant le Programme stratégique transversal dans le CDLD et la Loi organique des CPAS.

A ce titre, le schéma général de la mise en place de synergies entre le CPAS et la commune est construit en référence de celui de la démarche PST<sup>11</sup> dans le but de renforcer la cohérence des outils mis à la disposition des pouvoirs locaux.

Ce schéma repose sur 6 actions successives :

- diagnostiquer ;
- identifier la vision politique des synergies ;
- définir ;
- fixer le cadre conventionnel ;
- coopérer ;
- évaluer.

En outre, le schéma général de la mise en place de synergies s'inscrit également dans une démarche de qualité à laquelle peut s'appliquer la roue de Deming<sup>12</sup>.



**Plan** : Planifier et préparer le travail de synergies à effectuer. Etablir les objectifs, définir les tâches à exécuter.

**Do** : Faire, réaliser. Exécuter concrètement les tâches en synergies.

**Check** : Vérifier les résultats. Mesurer et comparer avec les prévisions.

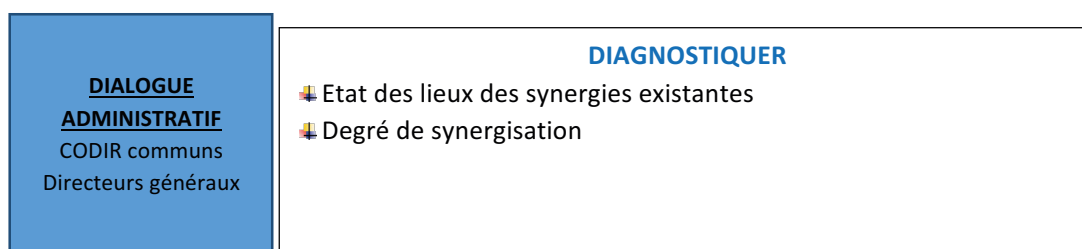
**Act** : Agir, corriger, prendre les décisions qui s'imposent. Identifier les causes des dérives entre le réalisé et l'attendu. Identifier les nouveaux points d'intervention, redéfinir les processus si nécessaires.

Avec l'expérience, on dispose d'un mouvement itératif d'accroissement de la qualité.

11 *Guide méthodologique du PST*, Région Wallonne, Namur 2018, [pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide\\_methodologique\\_PST.pdf](http://pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide_methodologique_PST.pdf)

12 Alain MAES, *Le management intégrateur*, Deboeck, Bruxelles 2012

## 6. DIAGNOSTIQUER



### 6.1. ÉTAT DES LIEUX DES SYNERGIES EXISTANTES

La première action à réaliser consiste à établir un état des lieux des synergies existantes au travers d'éléments d'évaluation.

#### 1. SYNERGIES DÉVELOPPÉES

L'état des lieux identifie les synergies ou groupes de synergies qui existent entre le CPAS et la commune. Il peut s'agir de synergies ponctuelles (par exemple, l'attribution de marchés publics en commun) ou permanentes (par exemple, la gestion de l'entretien des bâtiments). L'établissement d'une liste la plus complète possible des synergies ou groupes de synergies est indispensable à l'évaluation de leur contenu et de leur organisation, principalement au regard des objectifs poursuivis et des conditions d'exercice en respect des contraintes administratives et réglementaires.

#### 2. OBJECTIFS

*Par l'état des lieux, on souhaite savoir pourquoi on a mis en place une synergie, ce qui était recherché et si l'existant correspond au projeté*

Au stade du diagnostic, il est important de mettre en avant l'objectif qui était défini au moment du développement de la synergie.

Un objectif est la définition, en un temps T, d'un résultat à atteindre à un temps T+1. Il s'agit d'exprimer ce que l'on compte réaliser. Il s'agit de définir le chemin à emprunter pour passer d'une situation peu ou pas satisfaisante à une situation qui le soit.

L'objectif principal recherché de la mise en place d'une synergie peut être de trois ordres.

- o **Objectif de satisfaction** du citoyen au travers des services offerts par les pouvoirs locaux ;
- o **Objectif de performance administrative** (qualité et quantité du service rendu ou des actions réalisées par l'administration) ;
- o **Objectif de moyens** qui vise essentiellement la réalisation d'économies d'échelle ou l'utilisation rationnelle des ressources. Il s'agit d'un objectif d'efficience et d'économies d'échelle.

### 3. MODE OPÉRATOIRE

Il convient d'identifier la mise en œuvre de la synergie. Il s'agit de définir le moyen de la réaliser : en mode déléгатif ou en mode coopératif. Par l'état des lieux, il est utile de clarifier les contraintes juridiques ou organisationnelles auxquelles les administrations ont été confrontées et le mode de régulation utilisé. Notamment, c'est l'occasion de vérifier le conventionnement pour s'assurer que les règles de fonctionnement entre le CPAS et la commune ont bien été établies.

### 4. PILOTE

Cet élément met en avant le pilote de la synergie, c'est-à-dire l'administration qui réalise la synergie. Cela peut être une des administrations ou les deux.

### 5. RESPONSABILITÉ ADMINISTRATIVE

Il est utile d'identifier le responsable administratif de la synergie. Il peut s'agir du Directeur général communal, du Directeur général de CPAS, des deux ensembles ou encore du Directeur général adjoint commun.

Bien entendu, ces grades légaux peuvent déléguer leur responsabilité à un membre de leur personnel mais seront toujours responsables devant leur autorité politique respective.

### 6. RÉALISATION

Corrélativement à la définition d'objectif, il importe aux commanditaires de la synergie de fixer et ensuite d'évaluer la réalisation de l'objectif de cette synergie.

Celui-ci doit pouvoir être vérifiable, quantifiable en termes d'économies réalisées, d'amélioration de l'offre et de la qualité du service à la population ou d'une meilleure organisation du travail. Cela se mesure via des indicateurs.

Il convient de faire un distinguo entre « indicateur de résultat » et « indicateur de réalisation ».

**L'indicateur de réalisation** rend compte de la réalité de la prestation produite pendant une période donnée, il va apporter un éclaircissement quant à l'atteinte de l'objectif.

**L'indicateur de résultat** traduit l'atteinte de la finalité poursuivie par l'objectif.

#### Exemple

**Synergie** : politique d'accueil et d'information des personnes handicapées.

**Objectif** : il s'agit d'un objectif de mission. Il peut être formulé comme suit : l'administration locale disposera d'un service unique et spécifique d'information pour les personnes handicapées dans les 12 mois.

**Mode opératoire** : vu les compétences reconnues du CPAS en ce qui concerne la législation sociale et plus spécifiquement en matière de personnes handicapées, l'administration communale délègue au CPAS la mission d'handicontact (mode déléгатif).

**Pilote** : le CPAS

**Responsabilité administrative** : le Directeur général du CPAS

**Résultats attendus** : disposer d'un service handicontact, dans les 12 mois, capable d'informer la population sur toutes les matières relatives aux personnes handicapées.

**Résultat** : depuis 3 mois, soit avant l'échéance des 12 mois, le CPAS dispose d'un service spécifique pour les personnes handicapées.

**Réalisation (indicateur de-)** : enregistrement de 10 informations hebdomadaires de ou pour des personnes handicapées.

Ces éléments sont constitutifs du rapport annuel de synergies tel que présenté dans la partie II « Outils de synergies » du présent guide.

## 6.2. NIVEAU DE SYNERGISATION

Après avoir fait un état des lieux des synergies existantes au sein du pouvoir local, il convient d'évaluer le niveau de synergisation entre la commune et le CPAS.

Il s'agit de poser un diagnostic sur la capacité des deux administrations à réaliser leurs objectifs en matière de synergies. Par un outil appelé « matrice de coopération » inspiré du CMMI (Capability Maturity Model Integration), commune et CPAS peuvent réaliser leur autoévaluation du niveau de synergisation existant et évaluer la progression de leur environnement de gestion pour atteindre un niveau déterminé. C'est donc un processus de développement, un cheminement organisationnel qui, par le passage de paliers (5), amène les pouvoirs locaux vers l'état optimal de synergies voulu et défini par l'autorité politique.

L'évaluation des synergies entre les deux organisations permet de mesurer leur situation actuelle, d'en déduire les actions à prendre pour atteindre le niveau requis compte tenu de leurs objectifs. Plus particulièrement, cela permet :

- d'identifier et comprendre les processus actuellement utilisés par les deux administrations ;
- de mener à des pratiques d'amélioration des procédés pour atteindre le degré supérieur de synergisation ;
- d'évaluer la capacité des administrations dans la gestion des synergies ou groupes de synergies.

Pour ce faire, un modèle de « matrice de coopération » est présenté dans la partie II « Outils de synergies » du présent guide.

## 6.3. LE NÉCESSAIRE DIALOGUE ADMINISTRATIF

La base de toute synergie entre les administrations est le dialogue. Dialoguer, c'est apprendre à connaître l'autre et à se reconnaître partenaires.

Le diagnostic est établi par les deux Directeurs généraux et le Directeur général adjoint commun lorsque la fonction existe.

Le décret prévoit que :

- le directeur général d'une administration est invité à participer aux réunions du CODIR de l'autre administration. Il reçoit à tout le moins les procès-verbaux des réunions et les ordres du jour ;
- le rapport annuel des synergies est rédigé conjointement par les deux Directeurs généraux et présenté, par eux, lors d'une séance des CODIR communs pour avis. Cet avis est obligatoire. Lorsque la commune et le CPAS se sont dotés d'un même directeur général adjoint, celui-ci participe également à la rédaction.

#### *A. Participation du directeur général de l'autre administration aux CODIR*

La participation des Directeurs généraux aux CODIR de l'autre administration est un moyen de rompre les codes et les cloisonnements entre fonctionnaires. Cette participation contribue à la démystification de l'autre administration et offre de découvrir les zones de mutualisations possibles. Les ordres du jour et procès-verbaux sont échangés.

La participation au CODIR de l'autre administration est laissée libre et s'inscrit dans une démarche globale de collaboration entre hauts fonctionnaires. C'est l'opportunité pour le Directeur général, en fonction des thématiques abordées, de prendre connaissance du travail de l'autre administration et d'envisager des éventuelles collaborations entre les structures. C'est également un moyen pour que l'information circule mieux entre les administrations. Raison pour laquelle les ordres du jour et les procès-verbaux sont communiqués à l'autre Directeur général. C'est une information a minima.

#### *B. Rédaction du rapport annuel par les deux directeurs généraux*

En tant que premiers pilotes de leur administration respective, les Directeurs généraux ont une connaissance de l'ensemble des synergies existantes et de celles qui pourraient être mises en œuvre.

Considérant que les synergies participent à la gestion globale des administrations, il est cohérent qu'ils soient rédacteurs du rapport annuel qui porte un regard d'évaluation. Celui-ci étant d'abord un diagnostic préalable lequel devient évaluation annuelle.

Concrètement, la rédaction du rapport annuel par les deux Directeurs généraux ouvre un espace d'échanges et de parole entre fonctionnaires dirigeants. C'est l'occasion de passer en revue l'ensemble des actions possibles à synergiser.

En lien avec les dispositions du décret 19 juillet 2018 intégrant le PST dans le CDLD et la Loi organique, lorsque le CPAS et la Commune se sont dotés d'un Directeur général adjoint commun chargé de la gestion des synergies, celui-ci participe à l'établissement du projet de rapport.

#### *C. Avis du CODIR commun*

L'avis sur le rapport annuel des synergies par les comités de direction réunis amplifie l'espace de dialogue entre administrations et co-responsabilise les deux lignes hiérarchiques dans

la volonté de mise en œuvre de synergies entre eux.

En effet, la synergisation entre les administrations impacte le middle management chargé de l'exécuter. Il est dès lors cohérent que les membres des CODIR expriment leur avis, évaluent à leur tour le travail accompli en matière de synergies et formulent une appréciation des projets qui pourront être proposés au regard des réalités concrètes.

Par les décrets du 19 juillet 2018 intégrant les PST dans le CDLD et la Loi organique, le comité de direction devient un organe obligatoire dans toutes les administrations locales. Même si les CODIR sont minimalistes en fonction de la taille de l'entité, il importe que les membres de ceux-ci puissent échanger sur la portée des synergies projetées, posent un regard évaluatif sur les synergies déjà en cours. Leur avis est important pour éclairer les décideurs politiques et leur fournir les informations pratiques nécessaires à la prise de décision.

#### *D. Collaboration étroite du Directeur financier*

Le décret du 19 juillet 2018 inscrivant le renforcement des synergies dans la Loi organique a mis en avant le rôle important du Directeur financier dans la mise en place de synergies. Membre de droit du comité de direction, il participe au travail d'évaluation et de programmation de la synergisation. En outre, il devient membre invité du comité de concertation lorsqu'il s'agit de présenter les budgets, modifications budgétaires et comptes annuels. Son expertise comptable et ses analyses financières seront réclamées dans le processus de construction des synergies notamment en ce qui concerne l'évaluation des économies d'échelle et des plus-values économiques ou financières liées à la synergisation programmée au regard des moyens disponibles.

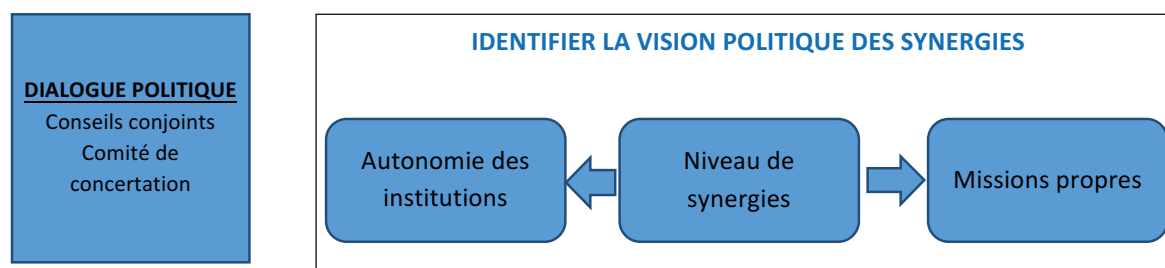
#### **Exemple de pratique**

« Nous pouvons par exemple évoquer :

- 1) Les synergies en matière de gestion de dossiers avec le collègue, le Directeur général communal, le Directeur financier sans oublier bon nombre d'autres interlocuteurs communaux allant du chef de service au simple agent en passant par le conseiller en prévention. Depuis la fin du mois d'août 2014, ces synergies se sont développées à une plus grande échelle étant donné que les services communaux ont déménagé pour quelques mois dans le même bâtiment que le CPAS. À présent, les services communaux ont réintégré leurs pénates mais la collaboration demeure, les acteurs se connaissent mieux. C'est l'occasion de rapprochements entre le personnel communal et celui du personnel du CPAS.
- 2) Le dialogue avec les instances communales a permis de couvrir, sur fonds propres, une série de dépenses extraordinaires au point qu'aujourd'hui la dette du CPAS s'est réduite considérablement. »

*Ciney - Rapport sur les synergies – budget 2018*

## 7. IDENTIFIER LA VISION POLITIQUE DES SYNERGIES



### 7.1. FIXATION D'UN NIVEAU DE SYNERGIES

Inscrite pleinement dans le processus de programmation stratégique, la synergisation locale est un acte politique qui repose sur une vision à long terme de l'organisation des pouvoirs locaux d'une entité communale. A cet égard, le lecteur enrichira sa réflexion au travers du guide méthodologique du PST<sup>13</sup> qui, entre autres, définit cette notion : « la vision politique énonce de manière précise et concise la situation dans laquelle les mandataires politiques projettent leur commune [CPAS] à moyen et long termes. Elle indique ce vers quoi ils souhaitent se diriger. Elle décrit un futur idéal pour la commune [CPAS] ou son environnement ».

La vision stratégique est une image globale de ce que souhaite devenir une collectivité locale. En ce sens, le développement de synergies peut être à la fois une vision politique définissant l'idéal de rassemblement administratif souhaité et à la fois un outil pour atteindre les objectifs qui en découlent. La vision sous-tend une stratégie institutionnelle de planification et de prise de décision. Cela signifie que c'est à partir de la vision qu'il sera possible de traiter les enjeux à venir, de faire des choix, de résoudre des problématiques, ou de mieux satisfaire les besoins des citoyens.

Ainsi, par exemple, la vision politique peut définir une administration locale dont les prestations informatiques seraient totalement unifiées pour la commune et le CPAS. Mais également, elle peut vouloir faire des administrations du CPAS et de la commune des entreprises numériques en augmentant le service au citoyen par une meilleure connectivité qui implique de nouveaux modes de gestion soutenus par le développement de synergies.

*La vision stratégique est une image globale de ce que souhaite devenir une collectivité locale.*

De manière pragmatique, la vision se traduit par la définition d'objectifs stratégiques. Ceux-ci se définissent sur le registre de «l'ETRE» : que voulons-nous être ? Un objectif stratégique se veut à long terme. C'est une démarche politique qui s'inscrit durant tout le temps de la législature.

<sup>13</sup> Guide méthodologique du PST, Région Wallonne, Namur 2018, p. 50  
[pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide\\_methodologique\\_PST.pdf](http://pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide_methodologique_PST.pdf)



Se pose dès lors la question, pour les décideurs politiques de la commune et du CPAS, du niveau de synergies qu'ils veulent atteindre à terme. Reprenant l'exemple précédent, les décideurs politiques doivent s'interroger sur le niveau attendu de rassemblement des prestations informatiques.

La matrice de coopération constitue un outil facilitateur permettant aux autorités locales de fixer ce niveau à atteindre dans les différents services de support en matière de synergies grâce à l'exercice d'autoévaluation préparé en amont par les Directeurs généraux et par la capacité de projection d'un idéal local à atteindre.

Toutefois, ce niveau idéal est délimité par les contraintes du respect de l'autonomie de chacun des acteurs institutionnels et de leurs missions propres.

## 7.2. AUTONOMIE DES INSTITUTIONS

Instituées par la Constitution, les communes disposent d'une autonomie propre. Par ailleurs, l'article 2 de la Loi organique consacre le principe de la personnalité juridique propre du CPAS. En ce sens, la mise en place de synergies ne peut entamer l'autonomie respective des institutions locales.

La personnalité juridique propre implique :

- ✓ une existence propre et indépendante ce qui n'empêche pas l'exercice du pouvoir tutélaire ;
- ✓ une capacité et un pouvoir de décision propres ;
- ✓ une gestion et une organisation administrative propres ;
- ✓ un patrimoine propre.

La mise en place de synergies et la fixation d'un niveau de synergisation ne peuvent dès lors pas entamer l'autonomie de l'une des administrations.

## 7.3. MISSIONS SPÉCIFIQUES<sup>14</sup>

*Dans un souci de clarté des fonctions et dans le cadre d'une approche intégrale du demandeur d'aide, il n'est pas inconcevable d'assigner l'aide sociale communale individuelle au CPAS.*

Les CPAS sont des institutions publiques décentralisées dotées de la personnalité juridique. Chaque commune du Royaume est desservie par son CPAS. Dans ce concept unique du CPAS en tant qu'institution sociale locale, il continue de faire office de dernier filet de protection de la sécurité sociale restée au fédéral. Ainsi la Charte de l'assuré social s'étend également au système de l'assistance sociale, dont relèvent le droit à l'intégration sociale et la Loi organique. Cette spécificité empêche le transfert ou le rassemblement de missions du CPAS au sein de la commune, laquelle ne peut être qualifiée de « dernier filet de protection de la sécurité sociale ».

<sup>14</sup> Cette petite partie est inspirée des travaux d'Ann-Lawrence DURIVAUX, *Droit des collectivités locales*, Notes du 22/08/2011, Université de Liège et de *L'Argumentaire en faveur du CPAS en tant qu'organisation communale autonomisée*, SPP-IS, ASW 11/135

Ainsi, l'article 5, § 1,II,2°, de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, telle que modifiée par la Loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, énonce plusieurs matières qui échappent expressément à la compétence des communautés respectives en matière d'action sociale.

Ainsi le droit à l'intégration sociale ressort exclusivement de la compétence du fédéral ou encore, l'autorité fédérale est compétente pour « des matières relatives aux centres publics d'action sociale réglées dans les *articles 1 et 2 et aux chapitres IV, V et VII de la Loi organique du 8 juillet 1976* des centres publics d'action sociale, sans préjudice de la compétence des communautés à assigner des droits supplémentaires ou complémentaires »<sup>15</sup>. De cet extrait de la Loi spéciale ressort que l'autorité fédérale demeure compétente pour régler certaines matières. Ces matières sont décrites par référence à ce qui fait l'objet de plusieurs articles et chapitres de la Loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.

De ces dispositions découle que la création des CPAS, l'établissement de leur mission générale et la détermination de leur lien avec les communes, continuent à relever du domaine de compétence du fédéral.

Chaque CPAS se voit personnellement confier l'obligation d'assurer l'aide visée. En cela, l'intégration ou le rassemblement de ces missions des CPAS dans les communes n'est, en d'autres termes, pas conciliable.

Outre l'aide sociale (en vertu de la Loi organique) et l'intégration sociale (Loi du 26 mai 2002), des missions supplémentaires sont systématiquement confiées aux CPAS par toutes sortes de Lois, décrets, ordonnances et arrêtés. Ces diverses missions s'inscrivent dans le cadre de l'article 57 de la Loi organique, en vertu de laquelle le centre public exécute les tâches qui lui sont confiées par la Loi, un décret, le Roi ou l'autorité communale.

### Exemple de pratique

Le CPAS assure les services sociaux qui incombent à la commune en matière de pension et de personnes handicapées. Dans cette perspective, une assistante sociale du CPAS est renseignée comme 'handicontact' et comme personne de contact pour les aînés de la commune. Le conseil consultatif des Aînés renseigne cette assistante sociale aux personnes âgées de l'entité qui souhaitent avoir un contact avec l'administration.

*Walhain - Rapport sur les synergies – 23.11.2016*

Fondamentalement, le CPAS est une institution communale ayant comme seule finalité le social. La tradition veut que le domaine de l'aide sociale individuelle soit, en tant que tâche spécifique, assignée au CPAS, vu que, d'une part, celui-ci s'inscrit dans l'esprit de la mission légale du centre, et d'autre part, que le centre public dispose du savoir-faire nécessaire et emploie des travailleurs sociaux qualifiés. Dans un souci de clarté des fonctions et dans le cadre d'une approche intégrale du demandeur d'aide, il n'est pas inconcevable d'assigner l'aide sociale communale individuelle au CPAS.

<sup>15</sup> Article 5, § 1,II,2°, b., de la Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

En dépit du lien étroit avec la commune desservie, le CPAS doit disposer d'une autonomie préservant sa politique d'aide sociale de toute influence politique.

Par contre, la Loi organique précise que le CPAS peut recevoir des missions qui lui sont confiées par l'autorité communale (Art. 57, §4, le centre effectue les tâches qui lui sont confiées par la Loi, le Roi ou l'autorité communale). A ce titre, le dispositif législatif permet le transfert de compétences de la commune vers le CPAS considéré comme le bras armé social de la commune.

Toutefois, comme le précise l'Union des Villes et Communes, le transfert potentiel de compétences sociales de la commune vers le CPAS ne peut être délimité en ce qu'elle impliquerait la définition de catégories de missions que les communes ne pourraient pas mener, ce qui s'apparenterait à une délimitation de la notion d'intérêt communal (CDLD-Art. L1122-30, al. 1<sup>er</sup>).

Enfin, la réalisation de certaines synergies entre les administrations de la commune et du CPAS se heurte au respect du secret professionnel, principe directeur de toute l'action du CPAS. Cela implique la plus grande prudence notamment en matière d'utilisation de données informatiques ou de collaboration entre membres du personnel des deux administrations.

#### 7.4. LE RESPECT DU SECRET PROFESSIONNEL

Élément central dans le travail du CPAS, le secret professionnel constitue une limite à certaines synergies. Comme l'enseigne M. CL LODEFIER<sup>16</sup>, le principe du secret professionnel s'impose aux CPAS tant par le Code pénal (article 458) que par leur Loi organique (art. 36 et 50).

Pour rappel, le code pénal dispose en son article 458 que « Les médecins, chirurgiens, officiers de santé, pharmaciens, sages-femmes et toutes autres personnes dépositaires, par état ou par profession, des secrets qu'on leur confie, qui, hors le cas où ils sont appelés à rendre témoignage en justice ou devant une commission d'enquête parlementaire et celui où la Loi les oblige à faire connaître ces secrets, les auront révélés, seront punis d'un emprisonnement de huit jours à six mois et d'une amende de cent euros à cinq cents euros ».

Les travailleurs sociaux et plus largement les différents travailleurs des services du CPAS en lien direct avec la population aidée tels que les aides familiales, le personnel soignant à domicile ou en maison de repos, les éducateurs, les agents administratifs liés à ces services sont soumis au respect du secret professionnel.

Le secret professionnel vise à protéger divers intérêts :

- **L'intérêt des personnes** : le droit du citoyen à sa vie privée  
Dans une relation avec un professionnel - confident nécessaire habilité à recevoir les secrets -, le citoyen doit pouvoir se confier, tout en bénéficiant de la protection de sa vie privée.

<sup>16</sup> Pour plus d'informations, lire les nombreux travaux de Marie-Claire LODEFIER, juriste et conseillère experte à la Fédération des CPAS de l'UVCW – [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)

Cette protection de la vie privée est inscrite dans des textes fondamentaux tels que la Déclaration universelle des droits de l'homme, la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH), la Constitution, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

○ **L'intérêt des professions soumises au secret** : préserver la confiance nécessaire. Sans la garantie du secret, l'exercice de la mission d'aide serait impossible : s'il ne peut inspirer une entière sécurité, une confiance totale à ceux qui doivent se confier, le professionnel ne recevra pas les confidences nécessaires afin de mener à bien sa mission.

○ **L'intérêt de la société**

*Il s'agit ici d'une valeur collective essentielle, rappelée par la Cour de Cassation dans un arrêt de 1905 :*

*« L'intérêt public et l'ordre social commandent aux autorités de mettre leurs administrés à l'abri de situations génératrices de tensions ou de craintes telles qu'ils hésiteraient à se faire donner des soins ou à demander des conseils nécessaires à la sauvegarde de leur santé ou de leur sécurité ». Le secret professionnel est fondé sur la préservation d'intérêts généraux, il dépasse les intérêts des individus. Le secret professionnel est donc d'ordre public, ce qui a comme double conséquence que :*

- *celui qui est lié par le secret professionnel n'est pas libre d'apprécier selon ses propres critères dans quels cas il garde le secret ou parle, sauf les exceptions ;*
- *puisque'il s'agit de défendre des intérêts généraux dépassant les intérêts de la personne, l'autorisation de la personne concernée ne suffit pas à autoriser le détenteur du secret à le révéler<sup>17</sup>.*

Cela signifie que le secret professionnel doit être au cœur de la réflexion d'unification ou de rassemblement de services et de vérifier en quoi l'action pourrait mettre à mal le respect de ce principe.

## 7.5. LE NÉCESSAIRE DIALOGUE POLITIQUE

La définition d'une vision politique en matière de synergie et la fixation d'un niveau de synergisation imposent un dialogue entre les autorités politiques de la commune et du CPAS. Il revient en effet aux mandataires de définir leur idéal organisationnel et fonctionnel pour répondre aux différentes missions de services publics et d'adapter le service public local aux besoins de la population.

Pour rappel, l'ambition de toute synergie est de servir les deux administrations locales dans une perspective d'intérêt général. Il s'agit d'une démarche concertée qui conjugue les volontés des deux partenaires de travailler ensemble. Il ne peut y avoir imposition de la volonté d'une partie à l'autre. L'action résultant de la synergie doit servir les intérêts des deux parties dans une logique « gagnant/gagnant ». Les bénéfices issus de l'action sont distribués aux deux partenaires et, à tout le moins, aucun des deux ne doit perdre par le fait d'une synergie. Le comité de concertation est l'organe de dialogue le plus

<sup>17</sup> M.-Cl. LODEFIER, Le secret professionnel, Focus UVCW, n°902, novembre 2015.

approprié. C'est la raison pour laquelle il remettra un avis sur le rapport sur les synergies tel qu'énoncé au point 4.3.

Mais pour promouvoir le dialogue de l'ensemble des mandataires locaux d'une part et favoriser leur engagement dans la démarche de synergisation d'autre part, c'est aux deux conseils réunis que revient la mission de valider et d'amender le rapport de synergie ; lequel comprendra forcément le niveau de synergies attendu.

## 8. DÉFINIR

### 8.1. PROGRAMMATION DES SYNERGIES

À ce stade du processus correspond la mise en place d'une programmation de la politique des synergies qui épouse les concepts de la programmation stratégique<sup>18</sup>. Elle peut aussi s'accommoder des principes de la gestion de projet.

De manière schématique, la démarche s'articule autour de trois niveaux :

#### ***La fixation des objectifs (opérationnels)***

L'objectif opérationnel se définit sur le registre du « FAIRE » : *que voulons-nous faire ?*

Il s'agit donc de définir des projets permettant de contribuer à la réalisation de la vision (les objectifs stratégiques).

#### **Exemple**

Si l'on reprend l'objectif stratégique défini ci-avant, on peut dire « *renforcer les synergies avec la commune en vue de réduire les charges administratives du service du personnel et mettre en œuvre une politique RH* ».

Plusieurs objectifs opérationnels peuvent décliner l'objectif stratégique.

#### ***Les actions qui sont mises en œuvre par l'administration***

L'action se définit sur le registre du « COMMENT » : *qui va faire quoi, quand et avec quels moyens ?*

Plusieurs actions déclinent un objectif opérationnel.

Toujours dans le même exemple, on peut décliner plusieurs actions :

- le CPAS et la commune utiliseront le même logiciel de gestion du personnel fin 2020 afin d'économiser 20 % du coût annuel ;
- le CPAS et la commune se doteront, en commun, d'un agent qualifié (formé) en gestion des ressources humaines au plus tard le 1/6/2019 ;
- ...

#### ***Les indicateurs sont des informations ou un ensemble d'informations contribuant à l'appréciation du résultat atteint***

À chacun des niveaux d'objectifs, des indicateurs peuvent être déterminés. L'indicateur est un outil de mesure : d'où partons-nous ? et où sommes-nous arrivés ? Toutefois, pour calquer la démarche de synergisation avec celle du PST, il est suggéré aux pouvoirs locaux de ne définir des indicateurs que pour leurs objectifs opérationnels, projets et actions.

---

<sup>18</sup> Guide méthodologique du PST, Région Wallonne, Namur 2018, p. 50  
[pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide\\_methodologique\\_PST.pdf](http://pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide_methodologique_PST.pdf)

### Exemple

coût annuel du logiciel informatique des deux administrations en **temps<sub>T1</sub> = x% du coût annuel en temps<sub>T0</sub>** (valeur cible = 80 %)

## 8.2. NÉCESSAIRE DIALOGUE ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE POLITIQUE

La programmation des synergies implique un dialogue permanent entre les décideurs politiques et l'administration et singulièrement les deux pilotes que sont les directeurs généraux du CPAS et de la commune.

### Directeurs généraux

Partant du principe que la programmation des synergies s'inscrit dans le rapport annuel sur les synergies, les deux directeurs généraux sont les premiers acteurs dans l'élaboration des objectifs et des actions à mener pour opérationnaliser la vision stratégique relative à la synergisation entre le CPAS et la commune.

C'est à l'occasion de la rédaction de ce rapport qu'ils déterminent les actions futures à mener et mettent en avant les moyens dont ils auront besoin pour les mettre en œuvre.

Comme pour l'ensemble des dossiers générés dans une administration, qu'elle soit communale ou du CPAS, un dialogue permanent existe entre le Directeur général et son autorité politique. Echanges et discussions sont dès lors naturellement au cœur du travail de programmation, et cela de manière informelle.

Une discussion avec leurs instances décisionnelles respectives est nécessaire quant à la définition des moyens.

Lorsque le CPAS et la commune se sont dotés d'un même directeur général adjoint chargé des synergies, celui-ci collabore étroitement avec les deux directeurs généraux.

### Exemple de pratique

« J'occupe le poste de **directeur général adjoint** commun après avoir été l'agent 'synergies' au sein de la commune. J'assiste aux deux comités de direction, je suis l'œil de l'administration tant au niveau du CPAS qu'au niveau de la commune et cela me procure une connaissance transversale des choses et me permet de faire le lien beaucoup plus facilement. C'est sans doute l'illustration d'un nouveau management au niveau local, mais ce n'est pas exportable partout, je pense. Il faut que les deux institutions aient un degré de maturité assez important en termes de coopération. La valeur coopération est aujourd'hui rentrée dans l'ADN de Montigny-Le-Tilleul. Le Directeur général adjoint commun, c'est un instrument, pas une fin en soi. Pour que cela fonctionne, il fallait surtout se parler, se mettre à nu, reconnaître ses faiblesses ».

*Montigny-Le-Tilleul – Mouvement communal n°927 – avril 2018*

## **CODIR**

Les comités de direction des deux administrations, d'abord individuellement et ensuite en commun, sont les acteurs de la programmation des synergies. En fonction de leur connaissance de l'institution, des moyens dont ils disposent ou dont ils auront besoin, les membres du CODIR sont en capacité de définir les actions à mettre en œuvre en vue de répondre à la vision stratégique des synergies. Programmer des synergies implique donc tous les niveaux de responsabilité.

En toute autonomie, les institutions impliquent les niveaux hiérarchiques et le personnel dans la réflexion programmatrice sous le pilotage du directeur général respectif.

C'est sur cette base que le rapport annuel des synergies, dans sa partie projection (voir outil en deuxième partie du présent guide), sera présenté pour avis au comité de direction commun.

## **Comité de concertation**

Lieu de dialogue par excellence entre les pouvoirs décisionnels du CPAS et de la commune, la présentation pour avis du rapport annuel sur les synergies est l'occasion d'analyser la programmation proposée et de la modifier si nécessaire avant la remise d'un avis de concertation.



## 9. FIXER LE CADRE CONVENTIONNEL

### DECISION POLITIQUE

Conseil communal  
Conseil de l'action  
sociale

### FIXER LE CADRE CONVENTIONNEL

- ✚ Répartition des ressources matérielles, humaines et financières
- ✚ Planification et priorisation des actions
- ✚ Fixation des co-responsabilités

La synergisation entre la commune et son CPAS repose sur un engagement réciproque des deux structures en vue d'aboutir à un but commun. Cet engagement se doit d'être coulé dans une convention synallagmatique. Il s'agit ainsi d'un cadre qui permet de recourir à la réalisation de prestations communes de support, au rapprochement ou à l'unification des services/prestations de support ou d'actions.

Les conventions doivent définir précisément les conditions de réalisation de la synergie ainsi que les responsabilités de chacun. La convention est un outil qui permet aux autorités locales de régler un certain nombre de modalités juridiques et organisationnelles telles que la contribution financière, la gestion des priorités, la mise à disposition du personnel ou des infrastructures, la question de l'exercice de l'autorité, etc. En quelque sorte, le conventionnement offre une garantie juridique au dispositif local.

### Exemple de pratique

« Les conventions de délégation de missions entre la ville et le CPAS et entre le CPAS et la ville ont toutes été mises à jour en 2016, et un avenant unique a été adopté pour prendre en cours les évolutions, les modifications des appellations des grades légaux et la mise à jour des organigrammes. Ce sont des documents qui ont été soumis aux différentes autorités.

*La Louvière – Réunion conjointe du Conseil communal et du Conseil de l'action sociale – 19.12.2016*

### 9.1. DÉFINITION DE L'OBJET DE LA SYNERGIE

La convention doit définir de manière explicite l'objet de la synergie et le contenu a minima de celle-ci.

L'objet précise s'il s'agit d'un rassemblement ou d'une unification d'un service/prestation de support. Il définit donc le mode opératoire : mode délégatif ou mode coopératif.

Est précisé ce que chacune des parties s'engage à faire vis-à-vis de l'autre.

#### Par exemple

**Mode délégatif :** l'administration communale s'engage à réaliser l'entretien technique du bâtiment administratif du CPAS sis rue.... Elle s'engage à réaliser les réparations et à prendre toutes les mesures techniques pour éviter la dégradation du bâtiment.

**Mode coopératif :** l'administration communale et le CPAS s'engagent à rassembler leurs services de ressources humaines dans le but de construire et d'utiliser des outils RH identiques à l'adresse de l'ensemble du personnel communal et du CPAS.

Le but de la synergie est également précisé et doit faire référence à l'objectif de synergisation validé par les conseils conjoints.

### **Par exemple**

Cette convention répond à l'objectif de synergisation inscrit dans le rapport annuel des synergies validé par les conseils communal et de l'action sociale réunis en séance le XX/XX/XXXX, à savoir *mutualiser les outils de ressources humaines et les implémenter de manière unique pour l'ensemble du personnel communal pour le XX/XX/XXXX.*

## **9.2. MOYENS HUMAINS**

La mutualisation des moyens est sans conteste une difficulté dans la mise en œuvre des synergies. Il importe en effet de garantir la sécurité juridique du personnel affecté à l'action.

Un certain nombre de synergies peut être réalisé sans pour autant modifier l'organisation du personnel. Toutefois, selon le niveau de synergies voulu, le personnel pourrait être rassemblé ou unifié.

### **Mode coopératif**

En mode coopératif, le personnel est attaché à son administration originelle et soumis à l'autorité hiérarchique et politique de celle-ci. En ce sens, le rassemblement de services ne présente aucune difficulté tant qu'il n'y a pas d'indices<sup>19</sup> de mise à disposition entre administrations tels qu'évoqués par la jurisprudence et la doctrine<sup>20</sup>, soit :

- la possibilité, pour l'autre administration, de donner des ordres, des instructions au travailleur;
- la fourniture au travailleur, par l'autre administration, d'instruments de travail, de vêtements de travail ou de véhicules de fonction;
- l'utilisation par l'autre administration des infrastructures de l'utilisateur;
- l'apparition du travailleur dans l'organigramme de l'autre administration, sans qu'une distinction entre ce travailleur et les travailleurs de l'utilisateur ne soit opérée;
- l'obligation, pour le travailleur, de fournir à l'autre administration des rapports relatifs aux prestations réalisées;

---

<sup>19</sup> Sans qu'un indice pris isolément n'emporte automatiquement la conviction du juge qui, en la matière, utilisera la technique du "faisceau d'indices", c'est-à-dire qu'il faudra la réunion de plusieurs indices pour pouvoir conclure à l'existence d'un transfert d'autorité. Le juge ne se laissera pas convaincre par la présence d'un indice de transfert d'autorité, il examinera la situation dans sa globalité.

<sup>20</sup> L. MENDOLA, Synergie communes – entité para-locales – introduction aux mises à disposition. Fiche réalisée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie, en collaboration avec la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, la DG05, le CRAC et les communes et CPAS partenaires. [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)

- l'obligation, dans le chef du travailleur, d'assister aux réunions organisées par l'autre administration;
- la possibilité, pour l'autre administration, de sanctionner le travailleur.

Il peut également être envisagé que le personnel soit engagé à temps partiel par chacune des administrations. Le travailleur prestera alors pour chacune des administrations. L'avantage réside dans l'uniformisation des processus, des méthodes de travail et la capacité de spécialisation.



*Il ne peut toutefois y avoir de confusion de fonctions. La saine gestion entend que le fonctionnaire qui preste un temps partiel pour chacune des administrations scinde effectivement son temps de travail de manière claire. Il ne peut y avoir confusion du temps, confusion de dossiers et amalgame dans la gestion des décisions. Concrètement, l'agent du service de ressources humaines qui travaille le matin pour la commune doit gérer des dossiers ou missions exclusivement communaux. Et si l'après-midi il preste pour le CPAS, il ne peut que gérer des dossiers du CPAS. Il s'agit de deux employeurs différents !*

Il importe alors de clarifier, dans la convention, les modalités de fonctionnement du personnel, à savoir les tâches effectuées en commun et le mode de collaboration entre les agents.

### **Ainsi, par exemple :**

« Le personnel des services ressources humaines du CPAS et celui de la commune, sous l'autorité respective du Directeur général du CPAS et du directeur général communal, travailleront ensemble à :

- la rédaction de descriptions de fonctions similaires ;
- la mise en œuvre d'un plan de formations commun ;
- la mise en place, dans chacune des administrations, d'un plan d'accompagnement de l'absentéisme au travail ;
- la mise en place de processus de recrutement identiques.

Ils proposeront à leurs autorités respectives, une réflexion commune quant à la politique de motivation à mener à l'égard du personnel et de numérisation des administrations »...

### **Mode délégitif**

En mode délégitif, il s'agit de confier, à un seul service, la réalisation de tâches des deux administrations. Plusieurs cas de figures existent donc.

1. Le service est créé ou organisé par une seule administration. Auquel cas, c'est le personnel de ladite administration, sous la responsabilité politique et hiérarchique de celle-ci qui fonctionne. Il n'y a dès lors aucun transfert d'autorité.

2. Le service est créé ou unifié et regroupe du personnel engagé conjointement par les deux administrations. En tel cas, le personnel d'une des deux administrations peut être mis à disposition de l'autre.

Par la mise disposition est visée l'activité consistant à fournir de la main d'œuvre à un tiers pour exercer, à l'égard de cette main d'œuvre, une part quelconque de l'autorité patronale relevant normalement des prérogatives de l'employeur<sup>21</sup>.

Il est opportun de rappeler que la Loi prévoit une interdiction de principe de la mise à disposition de travailleurs. Le législateur a néanmoins prévu des exceptions qui sont de stricte interprétation, comme le précise l'article 31, §1<sup>er</sup>, de la Loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à disposition d'utilisateurs :

*« § 1. Est interdite l'activité exercée, en dehors des règles fixées aux chapitres I et II, par une personne physique ou morale qui consiste à mettre des travailleurs qu'elle a engagés, à la disposition de tiers qui utilisent ces travailleurs et exercent sur ceux-ci une part quelconque de l'autorité appartenant normalement à l'employeur (...).*

*Pour l'application du présent article, ne constitue toutefois pas l'exercice d'une part quelconque de l'autorité de l'employeur par le tiers, le respect par ce tiers des obligations qui lui reviennent en matière de bien-être au travail.*

*Pour l'application du présent article, ne constituent pas non plus l'exercice d'une part quelconque de l'autorité de l'employeur par le tiers, des instructions données par le tiers aux travailleurs de l'employeur en vertu d'un contrat écrit entre le tiers et l'employeur, à condition que ce contrat écrit prévoie explicitement et de manière détaillée quelles sont précisément les instructions qui peuvent être données par le tiers aux travailleurs de l'employeur, que ce droit du tiers de donner des instructions ne porte atteinte en aucune manière à l'autorité dont dispose l'employeur et que l'exécution effective de ce contrat entre le tiers et l'employeur corresponde entièrement aux dispositions expresses du contrat écrit précité.*

*Pour l'application du présent article, constitue par contre l'exercice d'une part quelconque de l'autorité de l'employeur par le tiers, toute instruction autre que celles prévues au deuxième alinéa, qui est donnée soit sans qu'il y ait un contrat écrit entre le tiers et l'employeur, soit lorsque le contrat écrit conclu entre le tiers et l'employeur ne répond pas aux conditions prévues à l'alinéa précédent, soit lorsque l'exécution effective du contrat écrit conclu entre le tiers et l'employeur ne correspond pas aux dispositions expresses qui figurent dans ce contrat.*

*Lorsque, conformément aux dispositions de l'alinéa 3, un contrat est conclu entre un tiers et un employeur stipulant quelles instructions peuvent être données par le tiers en exécution de ce contrat aux travailleurs de l'employeur, le tiers informe sans délai son conseil d'entreprise de l'existence de ce contrat. Le tiers fournit ensuite, aux membres de son conseil d'entreprise qui en font la demande, une copie de la partie du contrat écrit précité qui précise les instructions pouvant être données par le tiers aux travailleurs de l'employeur. Lorsque le tiers, après en avoir reçu la demande, refuse de transmettre la copie susmentionnée, le contrat écrit est censé ne pas exister pour l'application du présent article. A défaut d'un conseil d'entreprise, les informations visées au présent alinéa sont fournies au comité pour la prévention et la protection au travail et, à défaut de celui-ci, aux membres de la délégation*

21 L. MENDOLA, Principes de mise d'agents locaux à disposition d'utilisateurs tiers, Namur, 2012, [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)

*syndicale (...) ».*

La mise à disposition suppose le transfert à l'utilisateur d'une partie de l'autorité sur le travailleur. L'exercice de l'autorité patronale comporte les pouvoirs de direction et de surveillance. Il n'est cependant pas nécessaire que ces pouvoirs soient exercés en permanence ou de manière effective<sup>22</sup>.

L'article 31, §1<sup>er</sup>, alinéas 2 et 3 repris ci-avant, prévoit donc la possibilité pour un tiers-utilisateur de donner des instructions à un agent d'un employeur-prêteur pour autant que le droit de donner des instructions par un tiers-utilisateur soit prévu explicitement et de façon détaillée dans un document écrit entre l'employeur-prêteur et le tiers-utilisateur. En aucun cas, on ne peut porter atteinte à l'autorité de l'employeur-prêteur.

L'existence d'un rapport d'autorité entre l'utilisateur et le travailleur est une question de fait qui relève de l'appréciation du juge saisi d'un litige.

Pour conclure à l'existence d'une mise à disposition, la doctrine et la jurisprudence s'attachent à l'examen de l'existence d'éventuels indices de transfert d'autorité, tels que :

- la possibilité, pour l'utilisateur, de donner des ordres, des instructions au travailleur;
- la fourniture au travailleur, par l'utilisateur, d'instruments de travail, de vêtements de travail ou de véhicules de fonction;
- l'utilisation par le travailleur des infrastructures de l'utilisateur;
- l'apparition du travailleur dans l'organigramme de l'utilisateur, sans qu'une distinction entre ce travailleur et les travailleurs de l'utilisateur ne soit opérée;
- l'obligation, pour le travailleur, de fournir à l'utilisateur des rapports relatifs aux prestations réalisées;
- l'obligation, dans le chef du travailleur, d'assister aux réunions organisées par l'utilisateur;
- la possibilité, pour l'utilisateur, de sanctionner le travailleur<sup>23</sup>.

La Loi programme du 27.12.2012 renforce les conditions de mises à disposition en ce qui concerne les obligations qui sont imposées à l'utilisateur en matière de bien-être au travail. L'objectif est de garantir la sécurité des travailleurs mis à disposition. Ainsi ne constitue pas l'exercice d'une part quelconque de l'autorité de l'employeur par le tiers, le respect par ce tiers des obligations qui lui reviennent en matière de bien-être au travail (art. 21, 1<sup>o</sup> de Loi-programme 27.12.2012).



**Aucun agent ne peut travailler pour l'autre administration sans une convention de mise à disposition répondant aux obligations.**

22 L. MENDOLA, op. cit.

23 ibidem

## Mise à disposition de personnel statutaire

Le CPAS et la commune ont la possibilité de mettre à disposition du personnel statutaire au service de l'autre.

Cette possibilité doit cependant être prévue dans les statuts respectifs du CPAS et de la commune.

L'agent conserve sa qualité d'agent statutaire du CPAS/de la commune pendant toute la durée de la mise à disposition et demeure soumis aux statuts administratif et pécuniaire, au règlement de travail, ainsi qu'au régime disciplinaire applicables aux agents du CPAS/de la commune.

Une convention de mise à disposition est signée par les Conseils de l'action sociale et communal sur base d'une délibération de la mise à disposition du personnel prise respectivement par chacun des deux Conseils.

## Mise à disposition de personnel communal au CPAS via l'article 144bis de la NLC

La nouvelle Loi communale permet la mise à disposition de personnel communal contractuel au CPAS :

*Art 144bis - Par dérogation à l'article 31 de la Loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, les administrations communales peuvent pour la défense des intérêts communaux, mettre des travailleurs liés à elles par un contrat de travail à la disposition d'un CPAS, d'une société de logement social ou d'une association sans but lucratif.*

*Pour bénéficier de la possibilité prévue à l'alinéa 1er, l'organe d'administration de la société de logement social ou de l'association sans but lucratif doit compter au moins un membre désigné par le conseil communal.*

*La mise de travailleurs à la disposition d'un utilisateur autorisé par l'alinéa 1er est soumise aux conditions suivantes:*

- 1° la mise à la disposition doit avoir une durée limitée et porter sur une mission qui a un rapport direct avec l'intérêt communal;*
- 2° les conditions de travail ainsi que les rémunérations, y compris les indemnités et les avantages, du travailleur mis à la disposition ne peuvent être inférieures à celles dont il aurait bénéficié s'il avait été occupé chez son employeur; l'utilisateur est responsable, pendant la période pendant laquelle le travailleur est mis à sa disposition, des dispositions de la législation en matière de réglementation et de protection du travail applicables au lieu de travail au sens de l'article 19 de la Loi du 24 juillet 1987 précitée;*
- 3° les conditions et la durée de la mise à la disposition ainsi que la nature de la mission doivent être constatées dans un écrit approuvé par le conseil communal et signé par l'employeur, l'utilisateur et le travailleur avant le début de la mise à la disposition;*
- 4° la mise de travailleurs à la disposition d'un utilisateur visée à l'alinéa 1er n'est autorisée que si l'utilisateur aurait pu lui-même engager le travailleur aux conditions dans lesquelles il a été engagé par l'administration communale ».*

Dans le cadre des synergies, il importe de rappeler que cette législation ne permet que la mise à disposition d'agents communaux contractuels au bénéfice du CPAS et non l'inverse.

La circulaire du 8.11.2007<sup>24</sup> rappelle le strict respect des conditions suivantes :

- la mise à disposition doit être de durée limitée. Par durée limitée, il convient que cela ne dépasse pas une législature communale<sup>25</sup>. Au besoin, une nouvelle majorité se prononcera sur une prolongation de la mise à niveau<sup>26</sup>. Toutefois, l'entité locale veillera au principe de continuité du service public.
- les conditions de travail ainsi que les rémunérations du travailleur mis à la disposition ne peuvent être inférieures à celles dont il aurait bénéficié s'il avait été occupé chez son employeur. Le but est de ne pas placer un travailleur en situation moins favorable. Cela comprend la rémunération mais également l'organisation générale du travail.
- l'utilisateur est responsable, pendant la période pendant laquelle le travailleur est mis à sa disposition, des dispositions de la législation en matière de réglementation et de protection du travail.
- la mise à disposition doit porter sur une mission qui a un rapport direct avec l'intérêt communal. Par intérêt communal « on entend, selon les travaux préparatoires, toutes les matières qui relèvent des compétences du conseil communal »<sup>27</sup> ;
- la mise à disposition n'est autorisée que si l'utilisateur aurait pu lui-même engager le travailleur aux conditions dans lesquelles il a été engagé par l'administration communale.

Après approbation par le Conseil communal de mise à disposition, une convention tripartite prévoyant la durée et les conditions de la mise à disposition est signée par l'employeur, le travailleur et l'utilisateur.

### Mise à disposition de personnel contractuel sur base de la Loi du 24.7.1987

Le prêt de personnel avec transfert de l'autorité patronale est interdit par la Loi, sauf exceptions prévues par la Loi<sup>28</sup>. Une procédure dérogatoire est ainsi prévue à l'article 32 de la Loi du 24.7.1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à disposition d'utilisateurs.

24 Circulaire du 8.11.2007 concernant l'interdiction de principe quant à la mise à disposition d'utilisateurs dans le cadre des aides régionales à l'emploi.

25 Il ressort des travaux parlementaires relatifs à l'article 144bis NLC que « la durée maximale d'une mise à disposition ne pourrait en tout cas excéder les six années d'une législature » (Rapport, doc. Parl., chambre, sess. Ord. 2000-2001, n°50-458/007). Ceci afin de permettre au nouveau conseil communal de modifier ses priorités, par exemple à l'occasion d'un changement de majorité (Charles-Eric CLESSE, Les communes, la mise de travailleurs à disposition d'utilisateurs et l'utilisation de travailleurs, Kluwer, Droit communal 2007/4).

26 PW, Q/R - n°188, 2006-2007

27 ibidem

28 SPF emploi [www.emploi.belgique.be](http://www.emploi.belgique.be)



Art. 32. § 1. Par dérogation à l'article 31, un employeur peut, en dehors de son ou de ses activités normales, mettre ses travailleurs permanents pour une durée limitée à la disposition d'un utilisateur s'il a reçu au préalable l'autorisation du fonctionnaire désigné par le Roi. Une convention collective de travail conclue au sein du Conseil national du Travail peut préciser la notion de durée limitée. (...)

§ 2. Les conditions et la durée de la période de mise à la disposition visées au § 1<sup>er</sup> doivent être constatées par un écrit signé par l'employeur, l'utilisateur et le travailleur. L'accord écrit du travailleur n'est toutefois par requis lorsque le consentement tacite est d'usage dans la branche d'industrie qui occupe le travailleur. Cet écrit doit être rédigé avant le début de la mise à la disposition.

§ 3. L'autorisation visée au § 1<sup>er</sup> n'est octroyée qu'après accord entre l'utilisateur et la délégation syndicale du personnel de son entreprise ou, à défaut de celle-ci, les organisations de travailleurs représentées à la commission paritaire dont relève son entreprise. En cas de désaccord au sein de la délégation syndicale, cet accord peut être donné par la commission paritaire compétente.

§ 4. Pendant la période de la mise à la disposition, visée au § 1<sup>er</sup>, le contrat liant le travailleur à son employeur continue à sortir ses effets; toutefois, l'utilisateur devient solidairement responsable du paiement des cotisations sociales, rémunérations, indemnités et avantages qui en découlent. Les obligations prévues à l'article 19, alinéas 1<sup>er</sup> et 2, sont également applicables en cas de mise d'un travailleur à la disposition d'un utilisateur. En aucun cas, ces rémunérations, indemnités et avantages ne peuvent être inférieurs à ceux dont bénéficient les travailleurs exerçant les mêmes fonctions au sein de l'entreprise de l'utilisateur."

La mise à disposition sur cette base est possible uniquement pour des agents contractuels. Notons qu'en ce qui concerne la mise à disposition des agents communaux, dès l'instant où une commune entre dans le champ d'application de l'article 144bis de la NLC, elle se doit de respecter les conditions ainsi prévues.

Pendant toute la durée de la mise à disposition, le contrat liant le travailleur à son employeur continue à sortir ses effets. L'utilisateur devient solidairement responsable du paiement des cotisations sociales, rémunérations, indemnités et avantages qui en découlent.

### Obligations et mise en œuvre<sup>29</sup>

Sur base de l'article 32, CPAS et commune doivent en principe respecter un certain nombre d'obligations :

- la mise à disposition doit être de durée limitée ;
- il faut en principe obtenir, préalablement à la mise à disposition, l'autorisation de l'Inspection des Lois sociales ou lui envoyer un avertissement préalable (voir remarque ci-dessous) ;

29 L. MENDOLA, *Synergie communes – entités para-locales – mises à disposition du personnel contractuel sur base de la Loi du 24.7.1987*. Fiche réalisée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie, en collaboration avec la Fédération des CPAS de l'Union des Villes et Communes de Wallonie, la DGO 5, le CRAC et les communes et CPAS partenaires. [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)



- seuls les travailleurs permanents peuvent être mis à disposition d'un utilisateur. Un employeur ne peut donc pas engager un travailleur pour le mettre à disposition d'un utilisateur ;
- caractère exceptionnel : l'activité de mise à disposition ne doit pas être l'activité habituelle de l'employeur d'origine<sup>30</sup>.

Le principe évoqué par l'article 32, §1<sup>er</sup>, al.1 de la Loi de 1987 prévoit que la mise à disposition est autorisée pour une durée limitée pour autant que l'employeur ait obtenu l'accord de l'inspection des Lois sociales. Comme le rappelle Luigi MENDOLA<sup>31</sup> cette mise à disposition devrait s'appliquer aux pouvoirs locaux. Or, force est de constater que la jurisprudence administrative de l'inspection des Lois sociales n'entend pas autoriser une telle mise à disposition quand un acteur de celle-ci est une autorité relevant des pouvoirs publics, tant qu'un arrêté royal n'aura pas été pris en exécution de l'article 48 de la Loi du 24.7.1987 afin de définir des modalités spécifiques de mise à disposition moyennant autorisation pour les employeurs ne relevant pas du champ d'application de la Loi de 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires.

Dès lors, il convient de pratiquer une mise à disposition moyennant un simple avertissement dans les cas où cette mise à disposition peut être justifiée par la nécessité d'exécuter des tâches spécialisées, c'est-à-dire que la raison d'être de la mise à disposition réside dans l'expertise spécifique de l'agent concerné.

Pour opérationnaliser la mise à disposition, il convient de suivre les étapes suivantes :

- l'utilisateur doit avertir l'inspection des Lois sociales 24 h avant la mise à disposition ;
- établir une convention tripartite entre l'employeur, l'utilisateur et le travailleur déterminant :
  - o la fonction exercée et les tâches qui seront effectuées par le travailleur mis à disposition ;
  - o les conditions de la mise à disposition ;
  - o la durée de la mise à disposition ;
  - o les instructions détaillées qui peuvent être données par l'utilisateur au travailleur, lesquelles ne pouvant porter atteinte à l'autorité de l'employeur.

### Exemple de pratique

« La mise en œuvre de la synergie en matière de gestion informatique a nécessité

- La rédaction d'une convention relative à la création d'un pool informatique entre le CPAS et l'administration communale ainsi que deux conventions de mise à disposition de personnel ;
- L'approbation des différentes conventions par le Conseil communal et le Conseil de l'action sociale ;
- La ratification des conventions tripartites de mise à disposition (commune/CPAS/travailleur) par les agents communaux concernés par le détachement de personnel. »

Wanze – fiche « synergies » – [www.uvcw.be](http://www.uvcw.be)

30 L. MENDOLA, *Statut juridique des membres du personnel des infrastructures sportives*, AES magazine, Hiver 2016-17, pp. 60-61

31 Ibidem

## Volume général de l'emploi

La philosophie générale des décrets du 19 juillet 2018 renforçant les synergies entre les communes et les CPAS repose sur la volonté d'améliorer la gouvernance locale et notamment d'optimiser l'utilisation des ressources. En ce sens, les économies d'échelle opérées doivent permettre d'accroître les services aux citoyens et non de réduire l'emploi.

Au surplus, il convient d'être attentif aux conditions générales d'obtention de certains financements pour le personnel qui reposent notamment sur le maintien du volume général de l'emploi.

L'unification des services de support qui, par exemple, impliquerait un engagement unique du personnel par une des deux entités administratives pourrait avoir pour conséquence le désengagement ou la diminution d'emplois de l'une au profit de l'autre. En pareille situation, le volume général de l'emploi d'une administration pourrait être réduit et provoquer une perte/diminution de subventions.

De manière concrète, les CPAS bénéficient d'un certain nombre d'emplois financés par le Fonds MARIBEL (ONSS)<sup>32</sup>. Ces financements sont assurés à condition du maintien du volume général de l'emploi, lequel est vérifié annuellement. Si celui-ci est en diminution, le CPAS doit en fournir la motivation au comité de gestion du Fonds Maribel de l'ONSS et risque la perte du financement du ou des emplois créé(s).

### 9.3. MOYENS FINANCIERS

La convention doit prévoir le mode de financement de la synergie. Cela peut se limiter à préciser à quelles fonctions budgétaires des budgets du CPAS et/ou de la commune les crédits sont prévus.

Si, par définition, les services de support font partie du cadre général de fonctionnement des deux administrations, d'autres synergies peuvent être financées par subsides. C'est le cas, par exemple, de la mise à disposition de personnel du CPAS auprès de l'administration communale dans le cadre du PCS. En pareil cas, préciser que la synergie est financée pour partie par une subvention est utile notamment pour préciser le terme de la convention.



La proximité des communes et CPAS n'affecte en rien leurs personnalités juridiques distinctes et la séparation nette de leur patrimoine et moyens financiers. Il convient donc d'éviter toute confusion et de maintenir ces patrimoines séparés tant en termes de comptabilité qu'en termes d'usage. Le risque serait également de disposer d'une image infidèle de la situation patrimoniale et comptable.

<sup>32</sup> Le fonds Maribel social est régi par [l'article 35, §5, de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés](#) et [l'Arrêté Royal du 18 juillet 2002, portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand](#)

## 9.4. COÛTS DE LA SYNERGIE

Dans le cadre d'une délégation en matière de service de maintenance, les pouvoirs locaux doivent s'entendre sur le coût de cette synergie.

En effet, doit être clarifié le processus de commande, de paiement de factures, de comptabilisation des travaux effectués ou encore de l'autorité habilitée à réceptionner les travaux.



Si une des deux entités intervient à titre onéreux au profit de l'autre entité, il y a lieu de se poser la question de l'application de la réglementation relative aux marchés publics. Ce n'est pas parce qu'il s'agit d'une collaboration entre pouvoirs publics que la convention qu'ils vont conclure ne doit pas respecter la réglementation relative aux marchés publics.

## 9.5. MOYENS MATÉRIELS

La réalisation de synergies peut se concrétiser par la mutualisation des moyens tels que le partage de bâtiments, d'outils, de logiciels, ...

Il convient d'être attentif au risque de confusion de patrimoine ou de détournement, certes involontaire, de biens sociaux<sup>33</sup>.



En aucun cas des biens mobiliers ou immobiliers ne peuvent être mis à disposition sans décision des autorités respectives et sans respecter des procédures de location, vente ou prêt. A défaut, les responsables administratifs et les mandataires pourraient tout simplement se voir reprocher des détournements de biens publics. Il convient impérativement de comptabiliser les relations entre les entités tant dans les usages immobiliers que mobiliers ou de personnel.

<sup>33</sup> L'abus de biens sociaux est visé à l'article 492bis du code pénal : "Sont punis d'un emprisonnement d'un mois à cinq ans et d'une amende de cent euros à cinq cent mille euros, les dirigeants de droit ou de fait des sociétés commerciales et civiles ainsi que des associations sans but lucratif qui, avec une intention frauduleuse et à des fins personnelles, directement ou indirectement, ont fait des biens ou du crédit de la personne morale un usage qu'ils savaient significativement préjudiciable aux intérêts patrimoniaux de celle-ci et à ceux de ses créanciers ou associés. Les coupables peuvent, de plus, être condamnés à l'interdiction, conformément à l'article 33 »

Type de moyens matériels partagés	Éléments conventionnels	Risques
<b>Outillage</b>	Préciser : <ul style="list-style-type: none"> <li>- le propriétaire de l'outillage partagé ;</li> <li>- les conditions de réservation et d'utilisation ;</li> <li>- la responsabilité de l'outillage utilisé (en cas de dégâts).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La perte de l'outillage entre les deux administrations</li> <li>- La non-responsabilisation des utilisateurs</li> <li>- La confusion du patrimoine</li> </ul>
<b>Bâtiments</b>	Préciser : <ul style="list-style-type: none"> <li>- le bâtiment mis à disposition ou utilisé ;</li> <li>- la raison de la mise à disposition ;</li> <li>- la responsabilité en ce qui concerne :               <ul style="list-style-type: none"> <li>- la couverture d'assurance</li> <li>- la maintenance du bâtiment</li> <li>- les charges énergétiques</li> <li>- les travaux d'aménagements éventuels nécessaires</li> <li>- les obligations de contrôle incendie/ascenseurs...</li> <li>- la rétribution du bâtiment pour son utilisation.</li> </ul> </li> <li>- ....</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la confusion de patrimoine</li> <li>- le détournement de biens</li> </ul>
<b>Véhicules</b>	Préciser : <ul style="list-style-type: none"> <li>- le propriétaire du véhicule partagé ;</li> <li>- les conditions de réservation et d'utilisation ;</li> <li>- la responsabilité notamment en cas d'accident.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la non-responsabilisation des utilisateurs</li> <li>- la confusion du patrimoine</li> </ul>
<b>Informatique</b>	Préciser : <ul style="list-style-type: none"> <li>- la politique d'accès aux données ;</li> <li>- déterminer les responsabilités quant à l'utilisation des outils informatiques.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'accès illicite aux données.</li> </ul>

En ce qui concerne l'informatique, la synergie offre différents avantages :

- un seul gestionnaire réseau (permet de créer des équipes ou de disposer du personnel qualifié dans les petites structures) ;
- une seule machine plus performante ;
- un seul achat ;

- un seul processus ;
- une uniformisation des pratiques.

Toutefois des règles de précautions doivent être observées<sup>34</sup> et pourront faire l'objet d'une annexe éventuelle à la convention de synergies en cas d'unification du service de support informatique.

### Gestion des données

Le principe du chacun chez soi doit être scrupuleusement respecté. Il doit exister une barrière physique et virtuelle entre les données du CPAS et de la commune. En aucun cas, il ne peut y avoir de fusion de réseaux ni de fichiers. A cet égard,

- le service de support devra disposer d'un personnel engagé soit par les deux institutions (temps partiels) ou par une mise à disposition du personnel d'une administration vers l'autre. Ainsi, l'informaticien communal ne peut travailler sur le réseau du CPAS s'il n'est pas lié contractuellement ou par convention avec le CPAS ;
- le service disposera d'infrastructures virtuelles et physiques séparées mais
  - o même processus ;
  - o même serveur (même matériel) ;
  - o même hardware ;
  - o chaque ordinateur travaille sur un seul réseau (CPAS ou AC).
- l'informaticien doit disposer de deux accès réseaux différents.



En matière de gestion d'accès à la BCSS, il est nécessaire qu'un avenant au contrat soit signé pour qu'un agent de la commune soit conseiller en sécurité BCSS, mais il doit être sous l'autorité du directeur général du CPAS avec un contrat ou une convention.

### Accès individuel aux données

Il existe une séparation virtuelle des réseaux des serveurs data. L'informatique du CPAS et celle de la commune peuvent être sur le même serveur qui doit disposer de deux réseaux data différents.

Cela implique :

- pour chaque travailleur d'obtenir des droits individuels ouverts par l'informaticien avec contrôle de l'autorité. Il faut appartenir au CPAS pour avoir une connexion au réseau du CPAS et identiquement pour l'administration communale ;
- pour l'agent qui travaille pour les deux administrations (deux contrats de travail à temps partiel ou mise à disposition à temps partiel) de disposer de deux accès réseaux séparés. Lorsqu'il travaille pour le compte de la commune, il ouvre sa session communale et inversement lorsqu'il travaille pour le CPAS.

34 Avec la collaboration de Gilles KEMPGENS, service de sécurité de l'information – SPP- intégration sociale

## Contrôle et sécurité

Il importe de fixer un processus de contrôle et de garantie de séparation des réseaux.

- une liste à jour des « logs » et des accès par travailleurs doit être disponible en permanence : quelle personne, quel accès et quels droits ?
- une copie back-up doit être faite sur le serveur ainsi que sur un disque externe ;
- un contrôle sur l'utilisation des logs doit être effectué pour s'assurer qu'un travailleur ne se connecte pas avec le log d'un autre (éviter les logs de service).

## Secret professionnel

Les informaticiens qui travaillent sur le réseau du CPAS doivent signer une clause de confidentialité et sont directement sous la responsabilité du Directeur général de CPAS. Il convient d'adopter et de faire signer une charte informatique par laquelle l'informaticien est administrateur réseau des deux entités et s'engage formellement à ne pas communiquer des données informatiques du CPAS ou donner un accès à la commune (et inversement).

Par ailleurs, en informatique, tout doit être traçable afin de vérifier à tout moment qui a utilisé une information.

Le personnel communal mis à disposition du CPAS ou qui travaille dans un service délégitif pour le compte du CPAS doit signer également cette charte avec le CPAS. Ainsi par exemple, un employé ne peut pas communiquer de données du personnel du CPAS à la commune. Il en va de même par exemple pour le personnel qui reçoit, encode et distribue le courrier entrant et sortant !

La convention précisera en quelle mesure ce personnel communal est soumis au respect du secret professionnel.

## **9.6. LA RESPONSABILITÉ**

Bien que la mise à disposition du personnel soit réglée par convention, il importe de définir, dans la convention, le niveau de responsabilité hiérarchique de chacune des administrations.

En mode délégitif, la responsabilité hiérarchique est assurée par le service qui a reçu la charge des prestations.

En mode coopératif, il importe que les responsabilités soient également partagées et clarifiées.

La convention doit définir le responsable du service et le cadre dans lequel il exerce une responsabilité.

Quelques éléments de description de fonctions peuvent aider à définir la responsabilité du pilote<sup>35</sup>:

- il analyse les demandes, besoins et problématiques et gère l'organisation du service ;

---

<sup>35</sup> Etabli sur base du programme SCILLUS – CRF.

- il adopte un management permettant l'atteinte des objectifs qui lui sont assignés ;
- il anticipe les besoins en lien avec la réalisation des objectifs opérationnels ;
- il coordonne les projets du service pour lesquels il est le pilote dans une logique de transversalité ;
- il détermine les étapes, les procédures relatives à la gestion optimale des dossiers et des projets du service/département ;
- il priorise les actions à mener ;
- il assure le suivi administratif et financier des décisions prises ;
- il organise la distribution des responsabilités et des compétences au sein du service ;
- il planifie les réunions et les moments d'échange entre les membres du service ;
- il planifie le travail et précise les demandes et interventions du service ;
- il impulse une dynamique de motivation des membres du service et adopte une politique de motivation du personnel ;
- il contrôle la légalité des processus et des décisions présentées aux organes délibérants ;
- il contrôle les résultats obtenus par les agents ;
- il planifie les congés et autres demandes d'absences ;
- il met en place un système de back up pour garantir la continuité du service ;
- il veille à la mise en œuvre, dans son service, des mesures liées au bien-être au travail ;
- il veille à respecter et à faire respecter en toutes circonstances les prescrits légaux dans ses échanges avec ses collaborateurs et vis-à-vis de l'autorité politique ;
- il participe aux évaluations de son personnel ou les réalise lui-même ;
- il rend compte de son action au Directeur général de son administration ou des deux, ou encore au Directeur général adjoint commun.

## 9.7. PRIORITÉS

Dans la mesure où un seul service, soit par mode délégué, soit par mode coopératif, exécute des tâches pour les deux administrations, il convient que les deux partenaires se mettent d'accord sur les priorités.

En effet, le service technique unifié, par exemple, qui assure l'entretien des bâtiments des deux administrations doit répondre à certaines priorités, notamment des interventions techniques urgentes à la maison de repos du CPAS ou aux écoles communales qui requièrent un caractère urgent.

En bonne intelligence locale, il revient aux deux signataires de la convention de fixer ces priorités au regard de l'impact.

L'impact peut être décliné à plusieurs niveaux.

Type d'impacts	Exemples
Impact sur la santé	La réparation d'une vitre cassée dans une école maternelle La panne du système d'appel dans une maison de repos
Impact juridique	La non-reconduction dans les délais d'un marché public venu à échéance La procédure de licenciement pour faute grave
Impact sur la continuité du service	Le recrutement d'un infirmier pour la maison de repos
Impact sur la sécurité	L'élimination d'un virus informatique La sécurisation des lieux d'accès aux bâtiments publics

Les deux directeurs généraux, en bonne entente, doivent réguler ces priorités sur base des faits exposés.

Il est à noter que la gestion des priorités implique une organisation pour le service synergisé. Ainsi, par exemple, le service de maintenance doit être en capacité d'assurer une organisation 24 heures sur 24 si l'entité locale dispose d'une maison de repos par exemple. Cette gestion des priorités doit être anticipée et aura pour implication une modification de la nature du travail et sur les conditions de travail.

## 9.8. MODALITÉS DE SUIVI

La synergisation entre deux partenaires implique qu'une évaluation du dispositif soit prévue. Si, au travers du rapport annuel sur les synergies, une évaluation est légalement organisée, il semble opportun que la convention précise néanmoins :

- les modalités de suivi : un comité de suivi peut être organisé afin de contrôler la mise en œuvre correcte de la synergie et son éventuelle adaptation. À minima, le service concerné doit pouvoir rendre compte aux directeurs généraux, de manière régulière, de l'organisation de la synergie et de sa mise en œuvre ;

Par exemple :

*« le responsable de la synergie (ou du service de support XXX) remet aux directeurs généraux un rapport de mise en œuvre de la synergie tous les 6 mois. Au besoin, un comité de suivi composé des deux directeurs généraux ou leurs représentants et du responsable de la synergie (ou du service de support XXX) ».*

- les modalités de rupture : la maturité de la synergisation peut amener les autorités à rompre leur collaboration pour de multiples raisons. Ainsi, par exemple, un résultat obtenu inférieur au résultat attendu ou encore des contre-effets nuisibles d'une synergie justifiant l'arrêt de la collaboration. Étant donné que la mise en œuvre d'une synergie est le fruit d'un dialogue entre acteurs politiques et administratifs, il semble légitime que la convention précise que la rupture d'une convention fasse l'objet d'une concertation préalable.



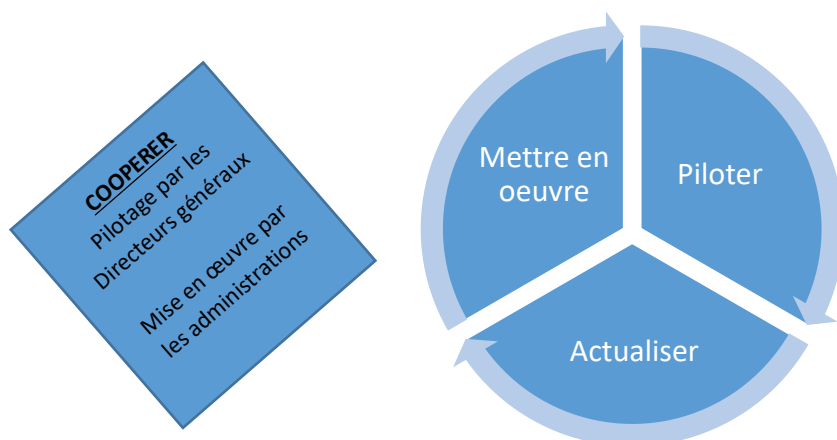
Par exemple :

*« sur proposition des directeurs généraux, le Conseil de l'action sociale et/ou le Conseil communal peuvent décider la rupture de la convention de synergie après avis du comité de concertation. Cette rupture ne peut intervenir dans les 6 premiers mois de la mise en œuvre de la présente convention... ».*

## 9.9. ADOPTION ET SIGNATURES

La convention de synergie doit être adoptée par les Conseils communal et de l'action sociale. Elle est signée par les responsables politiques et administratifs de la commune et du CPAS, à savoir, pour la commune : le bourgmestre et le directeur général communal et pour le CPAS, le président et le directeur général du CPAS.

## 10. COOPÉRER



L'étape ultime et, bien évidemment le cœur du processus, c'est la mise en place in concreto de la synergisation<sup>36</sup>.

### 10.1. PILOTAGE, ACTUALISATION ET CONTRÔLE

Par leur fonction de directeur de l'administration et chef du personnel, les directeurs généraux de la commune et du CPAS sont les responsables administratifs de la mise en œuvre des synergies. À cet égard, ils doivent assurer l'organisation des actions et en réfèrent à l'autorité politique.

Le pilotage implique à la fois la planification des opérations (que fait-on et comment fait-on ?) et le contrôle de celles-ci (que faisons-nous et comment le faisons-nous ?).

Bien entendu, le directeur général, selon la taille de l'administration, pourra déléguer le pilotage du projet à un collaborateur, même s'il reste in fine le responsable.

La conduite d'un projet repose sur un découpage chronologique (phases) du projet en précisant<sup>37</sup>:

- ce qui doit être fait (Tâches) ;
- par qui cela doit être fait (Ressources) ;
- comment les résultats (Livrables) doivent être présentés ;
- comment les valider (Jalons).

Le pilote pourra ainsi s'aider d'outils de pilotage pour construire sa planification et la contrôler. C'est également avec ceux-ci qu'il opérera l'actualisation.

Citons quelques exemples.

<sup>36</sup> Lire à ce sujet le « Guide méthodologique du PST », Région Wallonne, Namur 2018, [pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide\\_methodologique\\_PST.pdf](http://pouvoirslocaux.wallonie.be/pst/outils/Guide_methodologique_PST.pdf)

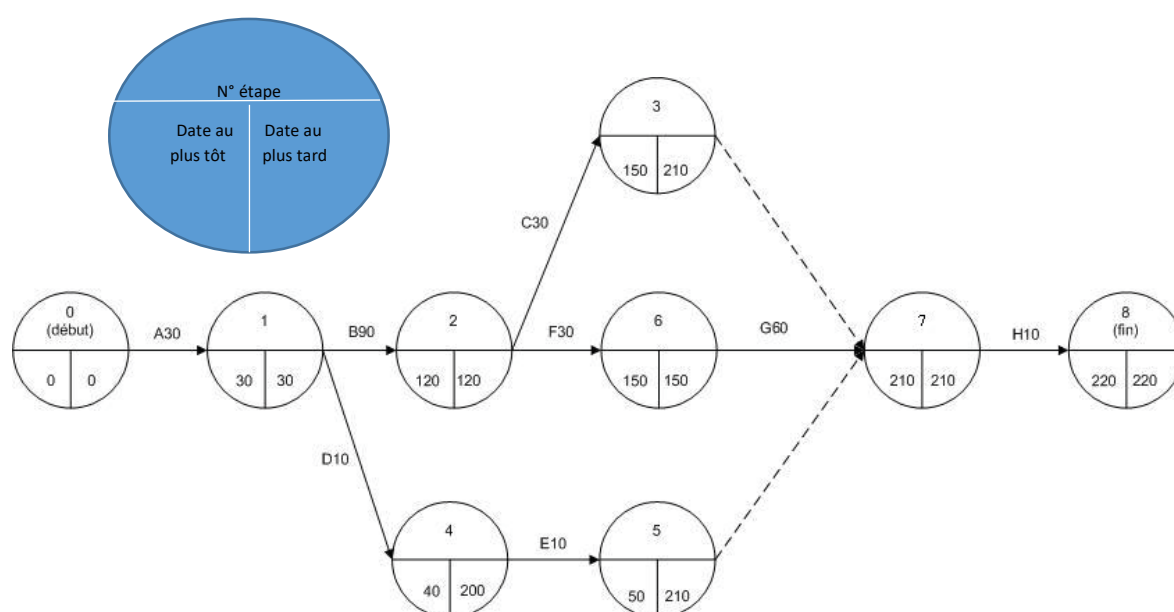
<sup>37</sup> [www.gestiondeprojet.net](http://www.gestiondeprojet.net)

## La technique PERT d'ordonnancement des tâches

La technique PERT (Program Evaluation and Review Technic) permet de gérer l'ordonnancement des tâches dans un projet. Afin de rendre plus clair cet ordonnancement, un graphe, souvent aussi appelé « réseau PERT » est utilisé.

L'utilisation de la technique PERT implique le découpage précis du projet en tâches, chacune devant faire l'objet de l'estimation de sa durée de réalisation, et les dépendances entre elles devant être clairement identifiées.

L'objectif est de représenter sous la forme d'un graphe un réseau d'étapes reliées par des tâches, faisant apparaître également toutes les dépendances ou les contraintes existantes.

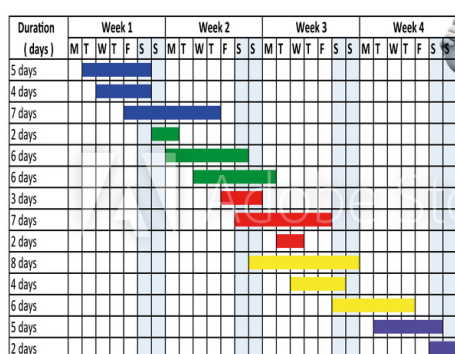


Source : Wikipédia

## Diagramme de GANTT

Le diagramme de GANTT est la technique et représentation graphique permettant de renseigner et situer dans le temps les phases, activités, tâches et ressources du projet.

En ligne, on liste les tâches et en colonne les jours, semaines ou mois. Les tâches sont représentées par des barres dont la longueur est proportionnelle à la durée estimée. Les tâches peuvent se succéder ou se réaliser en parallèle entièrement ou partiellement.



Source Adobe Stock

## Workflow

De façon pratique, un workflow décrit le circuit des traitements, les tâches à répartir entre les différents acteurs d'un processus, les délais, les contrôles et modes de validation, et fournit à chacun des acteurs les informations nécessaires à l'exécution de sa tâche. Le workflow identifie les acteurs en précisant leur rôle et la manière de le remplir au mieux. Les acteurs peuvent être "humains" ou des automates présents dans le système d'information. Le workflow permet un pilotage et un suivi des traitements. Pour un processus de publication en ligne par exemple, il s'agit de la modélisation des tâches de l'ensemble de la chaîne éditoriale<sup>38</sup>.

39

The screenshot displays a software interface for project management. At the top, there is a navigation bar with a search function labeled 'Recherche rapide' and a notification icon showing '5875'. On the left side, a sidebar lists various departments and services, including 'Sécurité informatique 12', 'Informatique 8', 'Gestion du patrimoine 17', 'Parc automobile 13', 'Communication 7', 'Service social', 'Service insertion 8', 'Service médiation de dettes 4', and 'Energie 8'. The main area is titled 'Gestion du patrimoine' and contains a list of tasks and processes, each with a status indicator (a circle) and a 'CV' icon. The tasks include 'Inventaire du patrimoine', 'Inventaire du parc locatif', 'Gestion des investissements', 'Processus de maintenance technique', 'processus d'entretien des abords des bâtiments', 'Processus de contrôle des chantiers', 'Processus de contrôles techniques', 'Obligations d'entretiens techniques', and 'Contrôle des installations'. Each task is associated with a 'service\_technique' label and a count of 1. The interface also shows a date '1 Jan 2019' and a user profile icon.

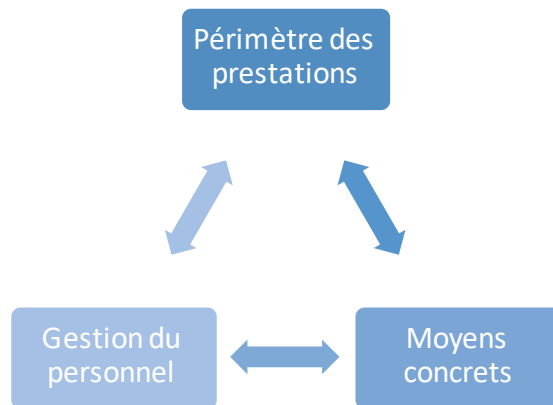
38 Wikipedia

39 Exemple d'outil de gestion de projets développé par [www.workapp.be](http://www.workapp.be)

## 10.2. LA MISE EN ŒUVRE

La mise en place d'une synergie, qu'elle se caractérise par le rassemblement ou l'unification de prestations de support, implique une organisation des tâches, une gestion d'équipe, une coordination des interventions, une utilisation rationnelle des moyens, etc. Cette mise en place de synergies s'apparente dès lors à la gestion de projet.

C'est à ce stade qu'il convient d'opérationnaliser la synergisation. Plusieurs étapes semblent importantes à identifier.



### A. Préciser le périmètre des prestations à effectuer en synergie

Il s'agit de détailler les fonctions et les prestations qui seront réalisées précisément en synergie. Ce relevé doit atteindre l'exhaustivité.

Exemple dans le cadre d'une synergie en matière de ressources humaines

Prestations réservées par l'Administration communale	Prestations réalisées en commun	Prestations réalisées en commun
Gestion des recrutements des enseignants des écoles communales. Évaluation du personnel communal. ...	Recrutement des employés d'administration de niveau D. Mise en place d'un processus de suivi des congés de maladie. Mise en place d'un plan de formations commun. Processus général d'évaluation sur base CO <sup>3</sup> .	Gestions des travailleurs article 60. Évaluation du personnel du CPAS. ...

La définition du périmètre implique également une étude technique de faisabilité. Il s'agit de mettre en avant les éléments techniques, juridiques relatifs aux prestations à effectuer.

Ainsi par exemple, la mise en place d'un plan de formations commun impliquera de la part

de l'équipe d'identifier les profils de fonctions des travailleurs des deux administrations afin de déterminer les compétences techniques, juridiques, professionnelles attendues.

### **B. Préciser les moyens concrets**

Un inventaire des moyens concrets dont le projet de synergie dispose doit être établi. En fonction de cet inventaire, des mesures doivent être prises.

Inventaire des moyens	Analyse	Solutions
Informatique Logiciels existants Hardware mis à disposition	Compatibilité du matériel ; Gestion des licences ; Informatiques ; Gestion des accès et possibilité ou pas de mutualisation.	Remplacement / maintien du matériel existant ; Si remplacement, caractéristique du matériel à acheter ; Utilisation mixte des logiciels ...
Hébergement Locaux disponibles Infrastructures Bien-être au travail	Possibilité de rassemblement des travailleurs ; Lignes téléphoniques et informatique ; Accueil du public ; Respect des normes de bien-être au travail.	Réorganisation des locaux ; Etablissement des connexions téléphoniques et informatiques ; Contrôle du conseiller interne (externe) en prévention...

### **C. Gérer le personnel affecté au projet de synergies**

*Un service de support unifié n'est pas la simple somme de deux services séparés. Il s'agit d'un nouveau service avec sa propre dynamique et ses exigences professionnelles propres.*

De manière facile, pratique et rapide, les administrations locales auront tendance à rassembler les membres du personnel existant dans leurs services de support respectifs pour les faire travailler ensemble dans le cas d'une coopération ou d'une unification des services.

Toutefois, il serait naïf de croire qu'un service de support unifié est la simple somme de deux services séparés. La dynamique d'équipe, la répartition du travail, les exigences de la fonction seront redéfinies et impliqueront des compétences, des savoirs qui pourraient être bien différents de ceux exercés précédemment.

Le gestionnaire du personnel (ou le pilote, à savoir le Directeur général) attentif, doit, de prime abord, analyser les besoins de compétences et de savoirs nécessaires à l'accomplissement des prestations de support et ensuite opérer le recrutement interne ou

externe nécessaire pour exercer celles-ci dans les meilleures conditions de réussite.

### Liste des fonctions

Une liste des fonctions doit être dressée. Celle-ci reprend, par catégories de fonction, les prestations existantes, celles qui sont maintenues de celles qui ne le sont pas, des nouvelles prestations. L'inventaire de compétences pourra également être réalisé au regard des prestations ainsi retenues. Une priorisation pourra aussi être établie.

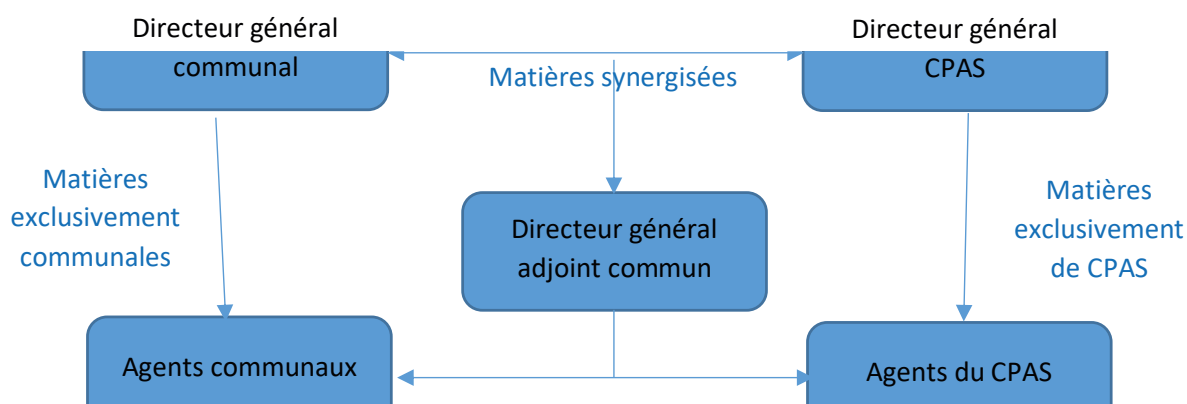
Exemple de liste des fonctions dans le cadre d'un rassemblement du service de support en gestion des ressources humaines

Prestations	État (maintien/ non-maintien, nouvelle)	Compétences attendues	Degré de priorité (de 1 à 5)	Qui (facultatif)
Coordination du processus d'évaluation du personnel	Nouvelle	Connaissance de la pratique d'évaluation (avoir suivi une formation à l'évaluation)	2	AB
Organisation des examens de recrutement du personnel contractuel	Maintenue	Connaissance des règles statutaires Capacité d'organisation et de planification	1	CD
Etablissement des statistiques descriptives annuelles du personnel	Maintenue	Connaissance professionnelle du tableur Excell	3	EF
Etc.	...	...	...	...

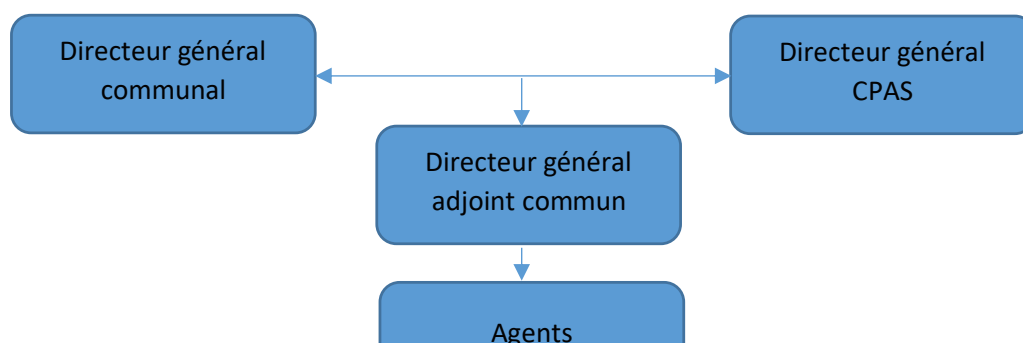
## Organigramme

Tout service doit comporter un organigramme. Cela est d'autant plus important dans le cadre de services de support organisés sur le mode coopératif.

### Exemple d'organigramme en mode coopératif



### Exemple d'organigramme en mode délégitif



## Gestion participative et gestion du changement

Les synergies qui consistent à rassembler ou unifier des services implique de facto une participation du personnel.

Si les décrets du 19 juillet 2018 imposent un avis, et donc une concertation, entre membres de la direction des deux administrations, il suppose qu'un travail d'équipe soit nécessaire pour réfléchir aux conditions de mise en œuvre.

Rassembler des travailleurs de deux services identiques dans un service unique est plus que la juxtaposition de personnes. Il s'agit de construire une nouvelle équipe avec ses normes de fonctionnement, d'inventer de nouveaux processus, d'identifier les complémentarités, de redéfinir les fonctions et de travailler sous un nouveau management. C'est donc un changement important pour les travailleurs qu'il convient de gérer.



La gestion des ressources humaines induit dès lors d'associer les travailleurs concernés à toutes les étapes du projet pour acquérir leur adhésion. En effet, pour les travailleurs, ce type de projet signifie une forme de rupture entre un existant connu, sécurisant, et un futur inconnu et, forcément, insécurisant.

Souvent réduite à un ensemble d'actions de communication et de formation, la conduite du changement est un dispositif beaucoup plus complexe. Selon Autissier et Moutot<sup>40</sup>, la conduite du changement est un dispositif décomposé en trois phases :

- phase 1 : diagnostic, déploiement des leviers de communication ;
- phase 2 : formation et accompagnement ;
- phase 3 : pilotage du changement.

Cela signifie qu'à chaque étape de la mise en œuvre d'une synergie impliquant un changement pour le personnel, le management sera attentif à l'adhésion de son personnel et des impacts éventuels pour lui.

De manière simplifiée et synthétique, le pilotage du changement implique :

- de réaliser un diagnostic à traduire sous forme d'une petite note de cadrage. Celle-ci destinée aux différents acteurs, vise à préciser l'objectif poursuivi par ce changement, les contraintes qui y sont liées, les attentes du changement ainsi que les risques. Également, elle précisera les informations nécessaires telles que le planning, les ressources disponibles ;
- de réaliser une étude d'impacts précisant notamment les actions/missions qui sont susceptibles de changer, les processus à modifier ou à créer, les échéances, les modifications de fonctions individuelles, les changements d'affectation du personnel, etc ;
- de communiquer par tous les supports possibles et à chaque étape de la mise en œuvre du projet. La communication doit être authentique et est censée favoriser l'adhésion du personnel en écartant toute source d'incertitude ;
- de former le personnel aux nouvelles règles de fonctionnement et aux nouvelles missions. Il convient de donner aux travailleurs les compétences nécessaires. À ce niveau, un plan de formation est le bienvenu ;
- de gérer les résistances ou les élans trop optimistes au changement. Le rassemblement de services implique un changement de culture du service, de son système de valeurs, de ses routines organisationnelles et habitudes de travail. En changer peut être une source d'inquiétude pour le personnel. L'implication du personnel à toutes les étapes du projet doit permettre de réduire ces résistances.

Enfin, la mise en place de telles synergies impose que l'ensemble des acteurs soit en phase avec le projet. On veillera à une parfaite transparence à tous les étages : décideurs politiques, direction, lignes hiérarchiques et opérateurs doivent recevoir une information identique et complète, être éveillés aux impacts et être associés aux processus de mise en œuvre en parfaite complémentarité.

<sup>40</sup> D. AUTISSIER, J.-M. MOUTOT, *Méthode de conduite du changement : diagnostic, accompagnement, pilotage*, Paris, 2010, Dunod 2<sup>e</sup> édition, p. 17

## 10.3. EXEMPLES D'OUTILS DE MISE EN ŒUVRE

Quelques outils de gestion de projet peuvent être utilisés pour mettre en œuvre concrètement les synergies<sup>41</sup>.

### A. QQQQCPC

La technique dite « QQQQCPC » est simple à mettre en œuvre. Elle permet d'explorer rapidement et de caractériser une problématique sans omettre de points importants. Concrètement, elle offre :

- d'organiser la pensée de façon systématique pour obtenir une bonne définition de la problématique ;
- d'examiner toutes les facettes, tous les contours d'une idée ou d'une situation ;
- de constituer un questionnaire méthodique permettant une collecte exhaustive des informations pour analyser la situation ;
- de définir les modalités de la mise en œuvre d'un plan d'action.

Cette méthode permet une analyse en trois temps

1. **Analyse descriptive** ➤ Poser (ou se poser) systématiquement les cinq questions de base :

- QUI ?
- QUOI ?
- OÙ ?
- QUAND ?
- COMMENT ?

2. **Analyse critique** ➤ Ajouter la question " POURQUOI ? " à chacune des questions de base :

- QUI - POURQUOI ?
- QUOI - POURQUOI ?
- ...

3. **Compléter l'analyse critique par les questions**

- POURQUOI ? (causes)
- POUR QUOI ? (objectif)
- COMBIEN ? (quantification)

Exemple :

*Comment organiser l'intervention du service technique synergisé dans les ILA du CPAS ?*

---

41 H. MARCHAT, *La gestion de projet par étapes, analyse des besoins*, Eyrolles, Ed. d'organisation, Paris 2008

QQOQCPC	Questions à se poser	Réponses
QUI	Qui sollicite l'intervention ?  Qui réceptionne la demande d'intervention ?  Qui effectue les réparations ?	Le service « ILA » du CPAS (y compris AS de garde en soirée et weekend)  Le responsable du service technique  L'équipe d'intervention du service technique
QUOI	Qu'est-ce qu'une intervention technique dans une ILA ?	Toute intervention de maintenance qui peut être effectuée immédiatement sans faire appel à un professionnel
OU	Où se situe le lieu d'intervention ?	Liste des adresses des ILA
QUAND	À quel moment l'intervention peut-elle être sollicitée ?	À tout moment y compris le weekend.
COMMENT	Comment l'intervention se réalise-t-elle ?	Le service technique établit un inventaire des tâches de réparation Il établit la liste des matériaux ...
POURQUOI	L'intervention est-elle utile ?	L'accueil des demandeurs d'asile nécessite que ceux-ci disposent d'installations d'hébergement conformes
COMBIEN	Combien de temps de réaction ?	Dans les 24 heures

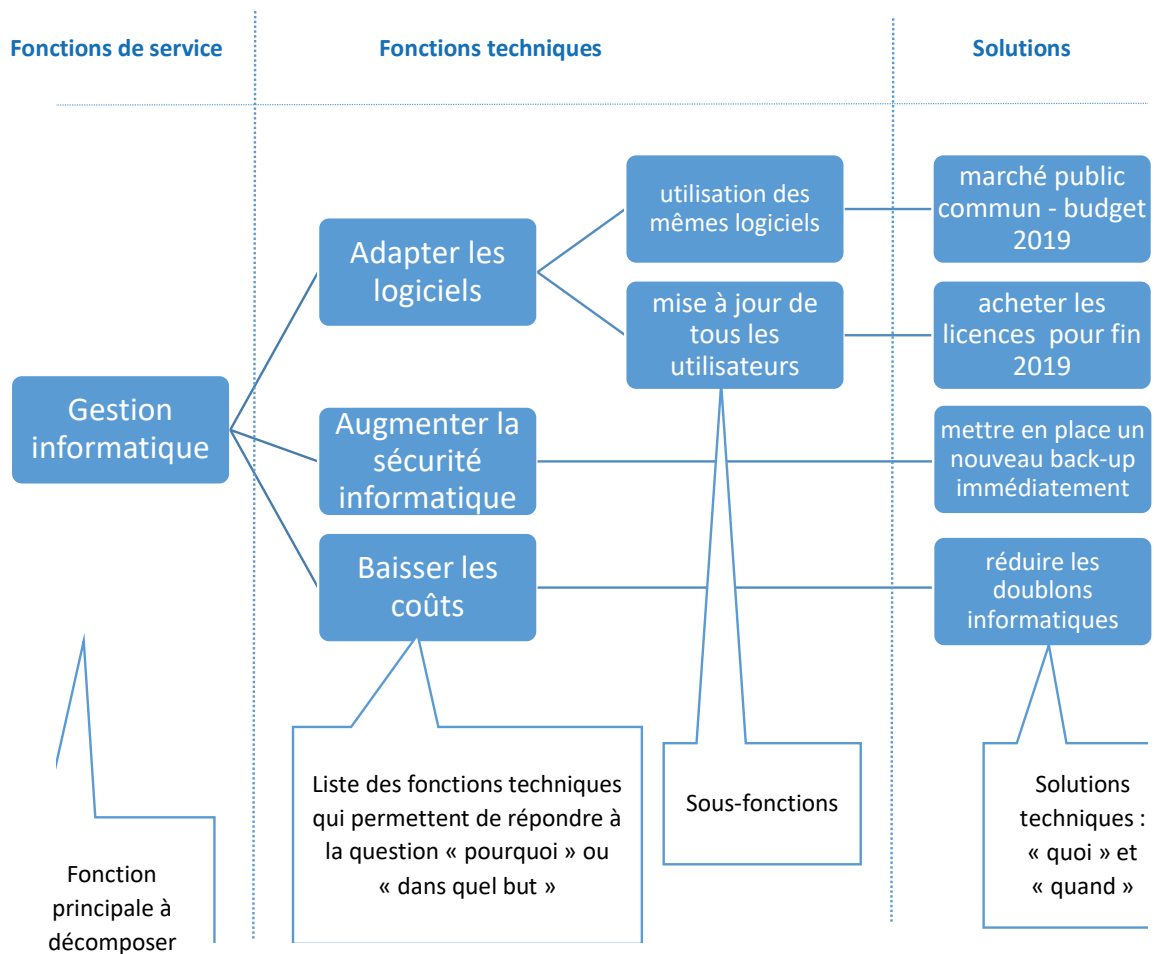
Chaque question peut être déclinée à nouveau en d'autres questions. Ces questions permettront ensuite d'établir les processus, lesquels seront déclinés à leur tour en procédures.

## B. Diagramme FAST

Le diagramme FAST (Function Analysis System Technics) est un outil d'ordonnement des fonctions d'un service ou d'une prestation en fonction de trois questions : Pourquoi, Comment et Quand ?

Par le diagramme FAST, le gestionnaire opère une modélisation de l'ensemble des fonctions du service ou d'une prestation dans un espace tridimensionnel.

Exemple dans le cadre d'une unification du service de support informatique



### C. Diagramme de ISHIKAWA

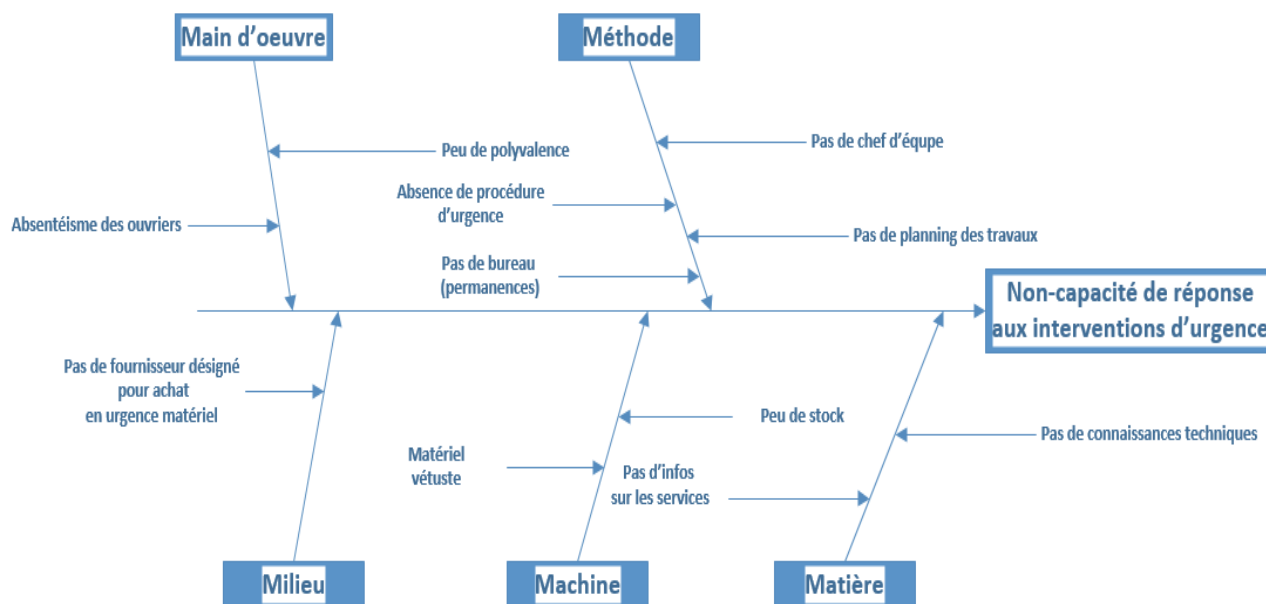
Le diagramme de causes-effets est un outil de recherche, de classement et de représentation de toutes les causes qui sont à l'origine d'une problématique et qui permet de tisser les relations entre elles.

La mise en place de synergies répond à des problématiques particulières qui peuvent faire l'objet d'une telle analyse.

Par ailleurs, la mise en place d'une synergie peut, en elle-même, provoquer une situation problématique qu'il convient également d'anticiper pour la traiter.

Il convient de brainstormer pour déterminer toutes les causes possibles et ensuite définir les grandes familles de causes possibles. Usuellement, on utilise les 5 M : Méthodes, Main d'œuvre, Matériel, Machines, Milieu.

Erreur à « équipe »



## 11. ÉVALUATION

À l'issue du processus, il convient de poser un regard d'évaluation quant aux synergies mises en œuvre.

L'évaluation des synergies est prévue annuellement dans le cadre du rapport annuel sur les synergies rédigé par les Directeurs généraux et présenté pour avis au comité de direction commun et au comité de concertation. Il est ensuite adopté par la réunion conjointe des Conseils communal et de l'action sociale.

L'évaluation consiste à comparer le résultat obtenu au résultat attendu, lequel a été identifié à l'occasion de la fixation des objectifs. Le modèle de rapport annuel est proposé en seconde partie du présent guide.

Le lecteur se référera au chapitre 4 en ce qui concerne les obligations annuelles.

À l'occasion de cette évaluation annuelle des synergies, les autorités pourront s'inspirer de la méthode ACAPAA (Action Corrective, Action Préventive et Action d'Amélioration)<sup>42</sup> pour poser un regard et évaluer les actions mises en œuvre<sup>43</sup> :

- actions correctrices ou immédiates : actions prises dès la détection d'une non-conformité ou d'une défaillance du processus de synergie afin d'y apporter une solution et, à tout le moins, isoler la défaillance ;
- actions correctives : actions proposées et mises en place suite à une non-conformité en vue d'assurer une meilleure maîtrise ;
- actions préventives : aucune non-conformité n'a été constatée mais des indices d'affaiblissement apparaissent au niveau d'un processus de coopération ou de la gestion de synergie. L'action visera à mettre en place les mesures et les moyens adéquats pour éviter toute non-conformité ;
- actions d'amélioration : il n'y a pas de non-conformité ni de signe d'affaiblissement mais bien une opportunité de progrès.

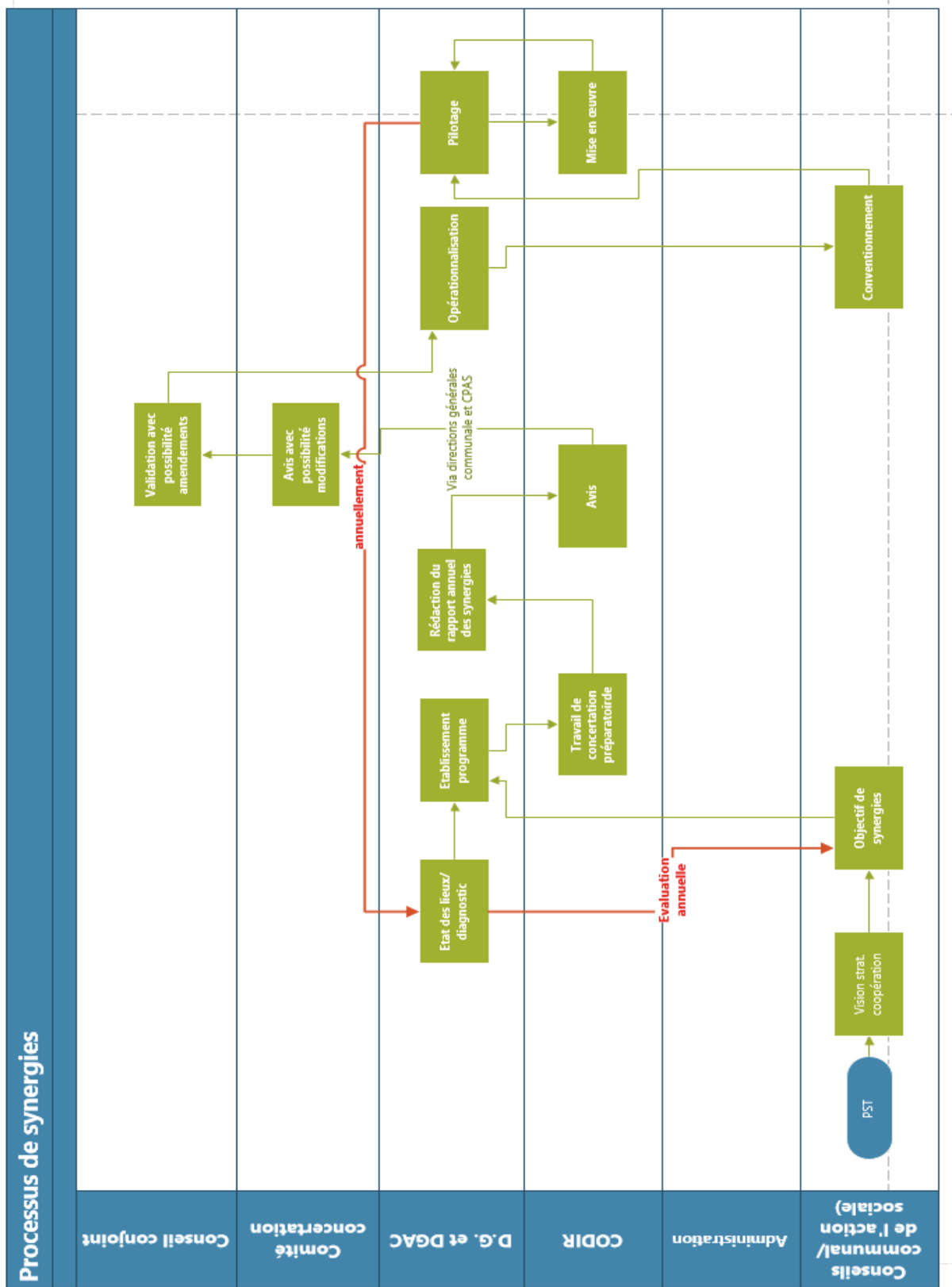
L'amélioration peut porter sur des changements fondamentaux (restructuration, innovation majeure, modification de l'organisation du travail et des processus de production du service) ou sur des ajustements progressifs (amélioration continue, adaptation...).

---

<sup>42</sup> A. MAES, *Le management intégrateur : fondements, méthodes et applications*, Ed. de boeck, Bruxelles, 2012, p. 198

<sup>43</sup> Méthode utilisée dans le cadre de la certification ISO 9001 et 14001

## 12. PROCESSUS GLOBAL DE MISE EN ŒUVRE DE SYNERGIES

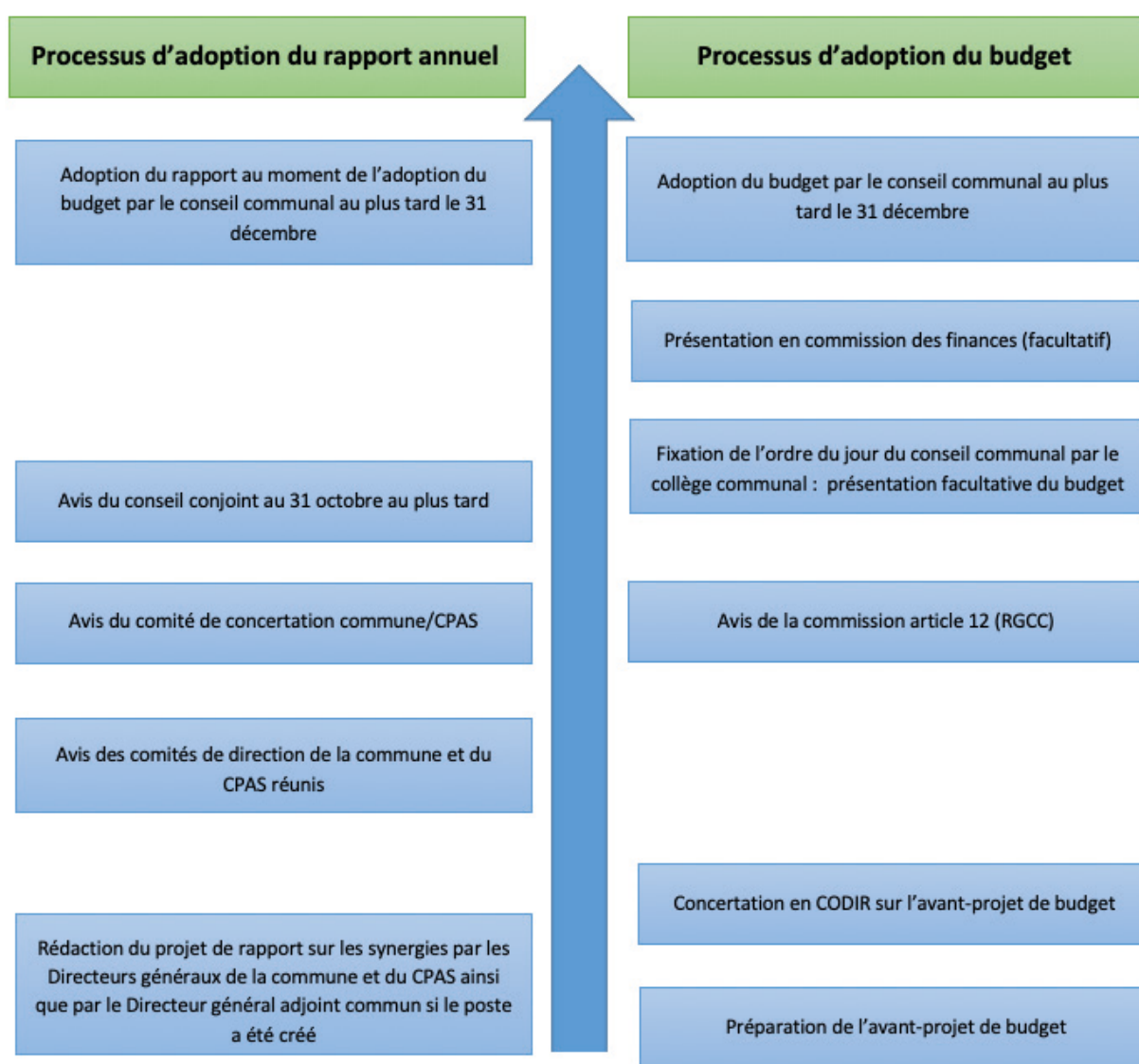


### 13. LIGNES DU TEMPS

L'adoption du rapport annuel sur les synergies s'inscrit dans un timing relatif semblable à celui de l'adoption du budget puisque ce rapport en fait partie intégrante. La rédaction du rapport est permise grâce au diagnostic sur les synergies qui peut être établi à un moment donné extérieur au processus proprement dit d'adoption du rapport annuel.

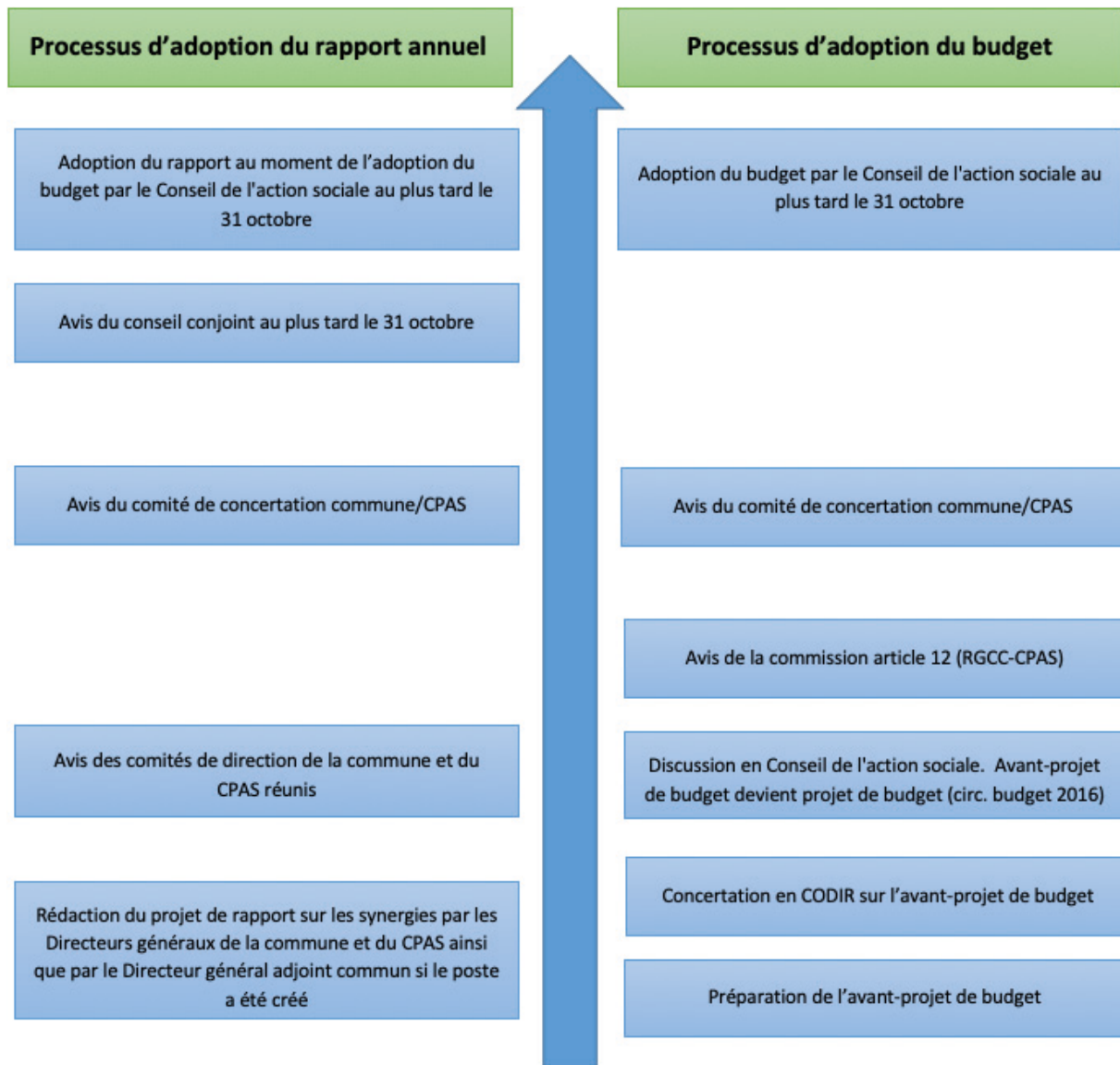
Les lignes du temps ci-dessous illustrent les connexions entre les deux processus.

#### LIGNE DU TEMPS À LA COMMUNE





## LIGNE DU TEMPS AU CPAS



## 14. PRÉPARER SON DIAGNOSTIC

La mise en place de synergies entre deux services de support nécessite une analyse de l'existant afin de mettre en avant les similitudes, les particularités de chacun et les conditions particulières de leur exercice.

Les administrations doivent dégager le temps nécessaire à la réalisation de ce diagnostic pour lequel il ne faut pas minimiser le temps que cela prend. Si les Directeurs généraux réaliseront ce travail à l'occasion de la rédaction du rapport annuel sur les synergies, ceux-ci devront pouvoir compter, en fonction de la taille de leur administration, sur le personnel compétent à qui du temps sera dégagé pour accompagner la réalisation du diagnostic.

Réalisé par les deux Directeurs généraux, avec les services concernés, le diagnostic de l'existant peut prendre la forme de tableaux de synthèse comme proposés ci-dessous.

### 14.1. SERVICE ACHATS

#### *A. Analyse des processus des services achats*

Voici quelques exemples de processus relatifs au service d'achats qui peuvent être déclinés selon les spécificités du CPAS ou de la commune, ou qui peuvent être synergisés.

	Propres à la Commune	Propres au CPAS	Synergisés
Processus d'évaluation des besoins d'achats			
Processus de rédaction des cahiers spéciaux des charges (par types)			
Processus décisionnel de choix du mode d'attribution			
Processus d'analyse des offres			
Rédaction du rapport d'attribution			
Processus d'attribution du marché			
Exercice de la tutelle			
Processus de suivi du marché			
Processus de suivi comptable			
Veille législative et réglementaire			
Processus d'urgence			
etc.			

## B. Inventaire des marchés

### Marchés publics récurrents

Il s'agit d'identifier les marchés publics qui sont attribués de manière périodique tels que les marchés de carburants, marchés de fourniture de denrées alimentaires, marchés de fournitures pour consommation directe, marchés de leasing de véhicules, etc.

Intitulés	Type (travaux – fournitures – services)	Mode de passation	Montant estimatif	Périodicité	Échéance du marché	Date max de lancement procédure
<b>Marchés publics communaux</b>						
<b>Marchés publics du CPAS</b>						
<b>Marchés publics communs</b>						

### Marchés publics non-récurrents

Il s'agit d'identifier les marchés publics qui sont attribués de manière unique ou en tous les cas, qui ne sont pas récurrents.

Ce sont des marchés de travaux de rénovation ou d'aménagement, marchés de service tels qu'un prestataire informatique ou d'intérim, d'audit ou de consultance, marchés de fourniture comme un marché d'assurances par exemple.

Intitulés	Type (travaux – fournitures – services)	Mode de passation	Montant estimatif	Périodicité	Échéance du marché	Date max de lancement procédure
<b>Marchés publics communaux</b>						
<b>Marchés publics du CPAS</b>						
<b>Marchés publics communs</b>						

Seuls les marchés pouvant être ou qui sont « synergisables » sont identifiés. Il est a priori peu utile de détailler les marchés publics gérés par la commune en matière de voirie par exemple ou ceux gérés par un CPAS en matière de denrées alimentaires pour la maison de repos.

## 14.2. SERVICE RESSOURCES HUMAINES

Voici quelques exemples de processus relatifs au service de ressources humaines qui peuvent être déclinés selon les spécificités du CPAS ou de la commune ou qui peuvent être synergisés.

	Propres à la Commune	Propres au CPAS	Synergisés
Vision stratégique des RH			
Processus d'accueil du personnel			
Processus de recrutement et planification			
Processus d'évaluation			
Descriptions de fonctions			
Processus de licenciement			
Processus de sanction disciplinaire			
Processus de formation			
Gestion du bien-être au travail			
Veille méthodologique			
Politique d'affectation des RH			
Plan d'évolution du volume de l'emploi			
Gestion démographique de l'emploi			
Politique de mobilité			
Politique de participation du personnel			
Charte des valeurs de l'entreprise			
Outils informatiques (CO <sup>3</sup> )			
Gestion de l'absentéisme			
Processus décisionnel			
Processus d'outplacement			
Relations avec les syndicats			
Gestion des assuétudes au travail			
Préventions (burnout, harcèlement, ...)			
etc.			

### 14.3. SERVICE MAINTENANCE

Voici quelques exemples de processus relatifs au service de maintenance qui peuvent être déclinés selon les spécificités du CPAS ou de la commune ou qui peuvent être synergisés.

	Propres à la Commune	Propres au CPAS	Synergisés
Cadastre immobilier			
Gestion des accès			
Mise en conformité des bâtiments/locaux			
Gestion de la sécurité des bâtiments			
Gestion du parc automobile			
Gestion des investissements			
Maintenance technique quotidienne			
Processus d'intervention d'urgence			
Entretien des abords des bâtiments et voiries			
Processus de réalisation d'études de faisabilité et de conception d'ouvrages			
Processus de contrôle des chantiers			
Entretien technique (ascenseurs, incendie, ...)			
Contrôle des installations (électriques, gaz, photovoltaïques)			
Gestion des dispositifs d'alarme (et caméra)			
Gestion des chantiers			
etc.			

## 14.4. SERVICE INFORMATIQUE

Voici quelques exemples de processus relatifs au service informatique qui peuvent être déclinés selon les spécificités du CPAS ou de la commune ou qui peuvent être synergisés.

	Propres à la Commune	Propres au CPAS	Synergisés
Gestion de la sécurité informatique			
Maintenance software			
Maintenance hardware			
Gestion accès RN et BCSS			
Contrôle des accès informatiques			
Inventaire des logiciels			
Inventaire ordinateurs/pc portables			
Gestion de la téléphonie			
Gestion des photocopieurs/imprimantes			
Gestion des applications multimédias (sites, app, ...)			
Gestion des licences et des MP informatiques			
Plan d'investissement			
Processus de maintenance : gestion des pannes, des mises à jours, des synchronisations, ...			
Gestion de la téléphonie mobile			
RGPD			
Formation informatique des utilisateurs			
Ecolage des nouveaux travailleurs			
Politique de back up			
Charte informatique			
Gestion accès VPN (télétravail)			
etc.			

## 15. MODÈLE DE RAPPORT ANNUEL

Conformément à l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 mars 2019, le modèle de rapport annuel comprend

- un tableau d'évaluation des synergies existantes ;
- un tableau des synergies programmées ;
- un tableau reprenant les marchés publics attribués individuellement ou en synergies.

Ce rapport annuel a vocation d'indication générale pour les décideurs politiques communaux et du CPAS de l'état de la synergisation entre les deux administrations.

À minima, ce rapport comprend les éléments repris ci-dessus. Rien n'empêche les Directeurs généraux de compléter les tableaux par des notes explicatives ou autres outils de programmation.

### 15.1. TABLEAU DES SYNERGIES EXISTANTES

L'objectif est de proposer une évaluation des synergies mises en œuvre.

Synergie ou groupe de synergies	Objectif (satisfaction du citoyen / performance administrative / moyens)	Mode opératoire (coopératif / déléguatif)	L'administration pilote (administration communale / administration du CPAS / les deux administrations)	Responsable administratif (DG communal, DG de CPAS, DG communal et de CPAS ou DG adjoint commun)	Réalisation	Résultat attendu	Résultat obtenu
<b>Synergies réalisées</b>							
<b>Synergies en cours</b>							

## 15.2. TABLEAU DES SYNERGIES PROJÉTÉES

L'objectif est de présenter les synergies qui seront mises en œuvre.

Synergie ou groupe de synergies	Objectif (satisfaction du citoyen / performance administrative / moyens)	Mode opératoire (coopératif / délégatif)	L'administration pilote (administration communale / administration du CPAS / les deux administrations)	Responsable administratif (DG communal / DG de CPAS / DG communal et de CPAS / DG adjoint commun)	Moyens humains, financiers et logistiques dégagés + hauteur de contribution de la commune et du CPAS	Résultat attendu	Délai
<b>Synergies projetées</b>							

## 15.3. MATRICE DE COOPÉRATION

<b>SERVICE DE SUPPORT [...]</b>						
		Registres de comportements de l'environnement de contrôle				
		Fonctionnement	Management	Compétences et formation du personnel	Formalisation	Ressources et gestion budgétaire
Niveaux de rassemblement	5. Optimisé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	4. Maîtrisé	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	3. Efficace	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	2. Opérationnel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	1. Initial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
	0. Inexistant	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



## 15.4. GRILLE DE SYNTHÈSE DÉTERMINANT UN NIVEAU GLOBAL DE RASSEMBLEMENT DES SERVICES DE SUPPORT

	Service achats	Service ressources humaines	Service maintenance	Service informatique	TOTAL
Fonctionnement	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Résultat sur 20]
Management	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Résultat sur 20]
Compétences et formation du personnel	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Résultat sur 20]
Formalisation	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Résultat sur 20]
Ressources et gestion budgétaire	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Niveau entre 0 et 5]	[Résultat sur 20]
TOTAL	[Résultat sur 25]	[Résultat sur 25]	[Résultat sur 25]	[Résultat sur 25]	[Résultat sur 100]

## 15.5. TABLEAU DES MARCHÉS PUBLICS

Marché public ou groupe de marchés publics	Type (travaux – fournitures – services)	Mode de passation	Montant	Date d'attribution
<b>Marchés publics attribués séparément par la commune au cours de l'année précédente</b>				
<b>Marchés publics attribués séparément par le CPAS au cours de l'année précédente</b>				
<b>Marchés publics attribués de manière conjointe par la commune et le CPAS au cours de l'année précédente</b>				
Marché public ou groupe de marchés publics	Type (travaux – fournitures – services)	Mode de passation	Montant estimé	Date projetée d'attribution
<b>Marchés publics attribués séparément par la commune et le CPAS et pouvant faire à l'avenir l'objet de marchés publics conjoints</b>				

## 16. MODÈLES DE CONVENTION DE SYNERGIES

Bien que la mise à disposition du personnel soit réglée par convention, il importe de définir, dans la

### Convention de synergies entre la commune et le CPAS de XXXXXXXXXXXX

#### Base légale

- v Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale, modifiée par la Loi du 5 août 1992, du 12 janvier 1993 et par les décrets régionaux wallons du 2 avril 1998 et du 8 décembre 2005 ainsi que toutes ses modifications notamment les articles 42, 56, 61 ;
- v Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;
- v Les décrets du 19 juillet 2018 relatifs aux synergies

#### Raisons de la présente convention

En respect des principes de bonne administration et de saine gestion des finances communales, la commune et le CPAS souhaitent instituer davantage de partenariats notamment dans le cadre du rassemblement de leurs services de support.

#### Procédure

- v Vu l'objectif de synergisation fixé par le PST communal (action n°XXXX) et par le PST du CPAS (action n°XXXX) ;
- v Vu le rapport annuel sur les synergies adopté par le conseil conjoint réuni en date du XXXX et approuvant la mise en place de la présente synergie ;
- v Vu les avis préalables du CODIR commun réuni en sa séance du XXXXX et du comité de concertation réuni en sa séance du XXXXXX

#### Clauses contractuelles

Entre :

De première part, la commune de XXXX, ci-après dénommée la commune dont le siège est situé à XXXXXX. représentée par XXXXXX et XXXXX respectivement Bourgmestre et Directeur général communal.

De deuxième part, le Centre Public d'Action Sociale de XXXX, ci-après dénommé CPAS, dont le siège est situé à XXXXX représenté par XXXXX et XXXXX respectivement Président et Directeur général du CPAS .

Il est convenu et accepté ce qui suit :

#### Article 1 : Objet de la convention

La commune et le CPAS décident de rassembler/unifier le service/les prestations de support XXXXXX. Cette convention répond à l'objectif de synergisation inscrit dans le

rapport annuel des synergies validé par les conseils communal et de l'action sociale réunis en séance le XX/XX/XXXX à savoir *mutualiser les outils de ressources humaines (maintenance, informatique ou achats) et les implémenter de manière unique pour l'ensemble des deux administrations pour le XX/XX/XXXX.*

Cette synergie sera organisée sur base du mode déléгатif/coopératif.

Par exemple

Mode déléгатif : l'administration communale s'engage à réaliser l'entretien technique du bâtiment administratif du CPAS sis rue .... Il s'engage à réaliser les réparations et à prendre toutes les mesures techniques pour éviter la dégradation du bâtiment.

Mode coopératif : l'administration communale et le CPAS s'engagent à rassembler leurs services de ressources humaines dans le but de construire et d'utiliser des outils RH identiques à l'adresse de l'ensemble du personnel communal et du CPAS.

Le but de la synergie est également précisé et doit faire référence à l'objectif de synergisation validé par les conseils conjoints.

## Article 2 : Moyens humains

Selon le mode choisi :

(En mode coopératif), Le personnel des services XXX du CPAS et XXXX de l'administration communale seront regroupés afin d'utiliser les mêmes modes organisationnels, procéduriers et méthodologiques pour leur administration respective et sous l'autorité hiérarchique du Directeur général du CPAS pour les agents du CPAS et de la commune pour les agents communaux. (à détailler)

Ainsi, par exemple :

*« le personnel des services ressources humaines du CPAS et de la Commune, sous l'autorité respective du Directeur général du CPAS et du Directeur général communal, travailleront ensemble*

- *à la rédaction de descriptions de fonctions similaires ;*
- *à la mise en œuvre d'un plan de formations commun ;*
- *à la mise en place, dans chacune des administrations, d'un plan d'accompagnement de l'absentéisme au travail ;*
- *à la mise en place de processus de recrutement identiques.*

(En mode déléгатif), Le personnel du service XXX du CPAS ou de l'administration communale sera chargé, indistinctement, des prestations suivantes pour l'ensemble des deux administrations (à détailler) sous la responsabilité hiérarchique du Directeur général communal/Directeur général du CPAS.

## Article 3 : Financement

La présente convention est exercée

- à titre gratuit
- moyennant une rétribution de XXX à XXXX selon le calcul XXXXXXXX versée annuellement
- une subvention est éligible dans le cadre de .....

Les dépenses et recettes du service sont inscrites à l'article XXX/XXXX-XX du service ordinaire du budget communal/CPAS

#### **Article 4 : Moyens matériels**

Pour réaliser la présente convention, le CPAS et la Commune décident de mettre en commun l'utilisation des moyens suivants :

A préciser sur base des tableaux suivants :

#### **Outillage**

Type d'outillage	Propriétaire	Responsabilité	Conditions d'utilisation

#### **Bâtiment**

Bâtiment (adresse)	Modalité d'utilisation	Responsabilités	Conditions d'utilisation + loyers éventuels
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• La couverture d'assurance</li> <li>• La maintenance du bâtiment</li> <li>• Les charges énergétiques</li> <li>• Les travaux d'aménagements éventuels nécessaires</li> <li>• Les obligations de contrôle incendie/ascenseurs, ...</li> <li>• ....</li> <li>• La rétribution du bâtiment pour son utilisation</li> </ul>	

#### **Véhicules**

Type de véhicules	Propriétaire	Responsabilité	Conditions d'utilisation

#### **Informatique**

Type d'utilisation	Propriétaire	Responsabilité	Conditions d'utilisation

### Article 5 - responsabilité

**En mode délégué :** Le pilote de la présente convention est le Directeur général communal/ Directeur général du CPAS lequel délègue la responsabilité hiérarchique à XXXXX, Responsable du service.

**En mode coopératif :** Le pilotage de la présente convention est assuré conjointement par le Directeur général de la commune et le Directeur général du CPAS (ou le Directeur général adjoint commun si le poste est créé) lesquels délèguent la responsabilité hiérarchique à XXXXX, Responsable du service.

Ajouter la description de fonction.

### Article 6 : les priorités

Les parties s'accordent sur les priorités suivantes :

A définir en fonction du service et du type de risque établi par les D.G.

Pour rappel

L'impact peut être décliné à plusieurs niveaux :

Type d'impacts	Exemples
Impact sur la santé	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La réparation d'une vitre cassée dans une école maternelle</li> <li>- La panne du système d'appel dans une maison de repos</li> </ul>
Impact juridique	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La non-reconduction dans les délais d'un marché public venu à échéance</li> <li>- La procédure de licenciement pour faute grave</li> </ul>
Impact sur la continuité du service	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le recrutement d'un infirmier pour la maison de repos</li> </ul>
Impact sur la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'élimination d'un virus informatique</li> <li>- La sécurisation des lieux d'accès aux bâtiments publics</li> </ul>

En cas de litige, les deux Directeurs généraux, ou les fonctionnaires qu'ils auront désignés à cet effet, régleront les priorités sur base des faits exposés.

## Article 7 : délai et suivi de la convention

La présente convention est conclue pour un terme de XXX années à partir de la date de signature.

Un comité de suivi, composé de XXXX et XXXX se réunit de manière régulière (tous les XXX mois) afin d'évaluer la mise en œuvre de la présente convention. A cet égard, le(s) responsable(s) visé(s) à l'article 5 établit(ssent) un rapport de mise en œuvre de la synergie au moins une fois par an.

*Sur proposition des Directeurs généraux, le Conseil de l'action sociale et/ou le Conseil communal peuvent décider la rupture de la convention de synergie après avis du comité de concertation. Cette rupture ne peut intervenir dans les 6 premiers mois de la mise en œuvre de la présente convention... ».*

Fait à XXXXX en deux exemplaires,

Pour la commune

Le Directeur général communal,

Le Bourgmestre,

Pour le CPAS

Le Directeur général

Le Président

## 17. MATRICE DE COOPÉRATION ENTRE LA COMMUNE ET LE CPAS

### 17.1. PRÉSENTATION

#### A. Description

La matrice de coopération est un outil méthodologique d'autogestion permettant d'évaluer à la fois la progression et le résultat de la synergisation des services/prestations de support. Elle est un outil d'évaluation permettant aux pouvoirs locaux d'évaluer, de manière simple et autonome, le niveau atteint et la marge de progression possible en lien avec les objectifs fixés initialement. Cette matrice de coopération est présentée annuellement en séance commune du Conseil communal et du CPAS et fait partie intégrante du rapport annuel des synergies.

La matrice de coopération est construite sur base du concept de maturité organisationnelle<sup>44</sup>. Des comportements de références sont gradués en 5 niveaux à l'intérieur de plusieurs domaines. Le niveau 0 est à considérer comme inexistant au regard de l'objectif qui est fixé, à savoir la synergisation.

Plus les comportements réels se situent à un niveau élevé, plus la synergisation sera considérée comme « mature », c'est-à-dire capable de maîtriser sa gestion coopérative.

		Environnement de contrôle				
		Fonctionnement	Management	Compétences et formation du personnel	Formalisation	Ressources et outils de gestion
degré de synergisation	5	Description des caractéristiques d'une organisation coopérante dans sa composante "fonctionnement"				
	4	...				
	3					
	2					
	1					
	0	Niveau inexistant de synergisation				

L'environnement de contrôle est composé de 5 registres de comportements :

- le fonctionnement ;
- le management ;
- les compétences et la formation du personnel ;
- la formalisation ;
- les ressources et outils de gestion.

44 CMMI® (Capability Maturity Model Integration)

Enfin, les niveaux de synergies sont définis comme suit :

Niveau	Dénomination	Description
5	Optimisé	Tous les éléments importants du domaine concerné sont évalués et optimisés pour atteindre le niveau des meilleures pratiques. L'organisation maîtrise bien les éléments de la synergisation. A ce stade, il s'agit d'une synergisation optimisée entre les deux administrations.
4	Maîtrisé	Le service maîtrise suffisamment les éléments du domaine concerné. Les synergies entre les deux administrations sont maîtrisées. Les services sont rassemblés en une seule structure cogérée. Sur base conventionnelle, l'autorité institutionnelle peut être totalement confiée à l'une des entités (fusion de services) ou être partagée sur le mode du consensus (rassemblement de services). Les fonctions et tâches sont réparties en fonction des compétences partagées. Les outils sont mis en commun et le personnel des deux structures forme une seule entité administrative par unification ou rassemblement.
3	Efficace	L'organisation adopte une approche structurée vis-à-vis des différents éléments de la synergisation. Celle-ci est efficace. Les services fonctionnent sur base d'une synergisation formalisée. Il existe une volonté délibérée d'adoption des mêmes règles de fonctionnement, d'utilisation des mêmes méthodes et outils de travail. Les processus sont semblables. Les structures formalisent des délégations mutuelles de fonctions. Le service est unifié ou rassemblé.
2	Opérationnel	Pour certaines composantes, on commence une approche structurée et la mise en place des structures nécessaires à la synergisation. Celle-ci devient opérationnelle. Les services fonctionnent sur un mode de partage. Une volonté de collaboration est délibérée et officialisée. Les méthodes et standards de travail sont partagés et formalisés. Les deux structures utilisent des processus similaires de gestion. Elles partagent certains outils de gestion. Une délégation de tâches est possible. Chaque entité conserve son indépendance décisionnelle.
1	Initial	Les administrations sont conscientes que la synergisation doit être entamée. L'approche repose encore sur des bases individuelles, non structurées et non conséquentes. La synergisation est à son niveau initial. Les services fonctionnent de manière isolée, ouverte à la collaboration. Il existe un consensus informel entre les institutions ouvrant un espace possible de collaborations ponctuelles. Il n'y a pas de partage formalisé de méthodes de travail ni de standards de travail. La collaboration se construit autour d'échanges informels.
0	Inexistant	Les services fonctionnent de manière totalement indépendante. Aucune synergisation n'est définie préalablement. Il n'y a pas de partage des méthodes de travail formalisées ni aucun standard de travail commun. Quelques collaborations aléatoires spontanées non structurées ni contrôlées existent mais sans volonté ferme de les promouvoir.

Il s'agit de paliers qui permettent d'évaluer la progression dans la synergisation d'une part et de fixer un niveau acquis à un moment donné d'autre part.

Le niveau atteint est fixé par les autorités de manière libre et responsable sur base du principe de confiance.

De manière conceptuelle, l'organisation (le service synergisé) peut très bien fonctionner en répondant au niveau 3 (efficace). Ce niveau est donc le standard à atteindre pour



que Commune et CPAS répondent à l'objectif de synergisation minimum souhaité. Les niveaux 4 et 5 sont des niveaux à valeur ajoutée. Le niveau 5 est entre autres réservé à des services qui ont un fonctionnement parfait, une maîtrise totale des budgets, qui sont source de plus-values dans les divers domaines traités.

### ***B. Mise en pratique***

Pour chacun des 4 services de support, les CPAS et Commune sont invités à compléter la grille matricielle de synergisation afin d'évaluer le niveau atteint et mettre en avant la progression.

Ensuite, les scores obtenus sont reportés sur la grille de synthèse déterminant un niveau global de synergisation.

Pour rappel, le niveau 3 est l'objectif à atteindre.

## **17.2. MODÈLE**

Cf. fin du guide

## 18. MODÈLES DE CONVENTION DE MISES À DISPOSITION

### A. Convention de mise à disposition de personnel statutaire

#### Convention<sup>45</sup>

Entre:

D'une part l'administration communale/le Centre public d'Action sociale de ..., ci-après dénommé(e) la commune/le CPAS, dont le siège est situé à ..., représenté(e) par ...

(Bourgmestre et Directeur général /Président et Directeur général)

et

D'autre part l'administration communale/le Centre public d'Action sociale de ..., ci-après dénommé(e) la commune/le CPAS, dont le siège est situé à ..., représenté(e) par ...

(Bourgmestre et Directeur général /Président et Directeur général)

Il est convenu et accepté ce qui suit:

#### Article 1

La commune/le CPAS met à disposition de XXXXX ... M....., agent statutaire, ci-après dénommé l'agent, pour des prestations de ... (nombre de journées, demi-journées, etc. par semaine/ mois/trimestre/an).

Cette mise à disposition permettra à la commune/au CPAS de ... (préciser l'intérêt de la commune/ du CPAS dans la mise à disposition: l'agent acquerra une expérience utile, l'autorité locale s'assure du bon déroulement de l'externalisation de la mission, etc.)

#### Article 2

Option 1: mise à disposition à titre gratuit

La mise à disposition de l'agent est opérée à titre gratuit.

L'agent conserve sa qualité d'agent statutaire du CPAS/de la commune pendant toute la durée de la mise à disposition et demeure soumis aux statuts administratif et pécuniaire, au règlement de travail, ainsi qu'au régime disciplinaire applicables aux agents du CPAS/de la commune. L'agent ne bénéficiera d'aucun avantage pécuniaire à charge de XXXXX à l'occasion de la mise à disposition.

Un alinéa supplémentaire pourrait être introduit concernant le remboursement des seuls frais de mission:

Seul le supplément de frais de mission exposé par l'agent à l'occasion de la présente mise à disposition et dont la charge incomberait au CPAS/à la commune en vertu du statut pécuniaire qui est applicable en son sein est remboursable par XXXX au CPAS/à la commune, mensuellement/trimestriellement et sur base de documents justificatifs.

Option 2: mise à disposition remboursée par l'organisme utilisateur à l'autorité locale

XXXXXX... s'engage à rembourser à la commune/au CPAS une somme forfaitaire de ... euros par jour de prestation (avec un maximum de x jours complets de prestation par mois), toutes charges comprises en ce compris les frais de déplacement.

Le remboursement se fera mensuellement/trimestriellement/..., en fonction d'une déclaration de créance et d'un justificatif des journées prestées.

L'agent conserve sa qualité d'agent statutaire du CPAS pendant toute la durée de la mise à disposition et demeure soumis aux statuts administratif et pécuniaire, au règlement de travail, ainsi qu'au régime disciplinaire applicables aux agents du CPAS. L'agent ne bénéficiera d'aucun avantage pécuniaire à charge de XXXXXX à l'occasion de la mise à disposition.

---

45 Modèle proposé par l'UVCW

### Article 3

Pendant la durée de la mise à disposition, l'agent ... (description de la mission) et ce, dans le respect des orientations définies par le responsable fonctionnel au sein de XXXXX...

### Article 4

La présente convention est conclue pour une durée de ... à dater du ..... Elle ne pourra être renouvelée que de l'accord exprès des parties.

Durant les six premiers mois, cette convention est résiliable par chacune des parties moyennant un préavis de ... jours calendrier. Elle est ensuite résiliable par chacune des parties moyennant un préavis de ... mois.

Pour la commune/le CPAS,

(s) (s)

L'agent mis à disposition, pour prise de connaissance,

(s)

## Modèle d'intégration des mises à disposition d'agents statutaires dans les statuts locaux <sup>46</sup>

### **Modèle de dispositions à intégrer dans les statuts locaux pour encadrer la mise à disposition d'agents statutaires**

#### **Section x – Disponibilité en cas de mise à disposition**

**Article x - § 1<sup>er</sup>** – *L'agent statutaire peut, sur décision du Conseil/Collège, être mis à disposition d'un organisme, de droit public ou de droit privé, poursuivant un objectif d'intérêt public local.*

**[NDLR: alinéa complémentaire optionnel:** *Cet organisme doit fonctionner, en droit ou en fait, sous le contrôle de la commune]*

**§ 2** – *Pendant la mise à disposition visée au paragraphe 1<sup>er</sup>, l'agent statutaire est en position de disponibilité. La mise en disponibilité a une durée équivalente à la mise à disposition. Par dérogation à l'article... aucun traitement d'attente n'est accordé pendant cette mise en disponibilité, l'agent conservant le bénéfice de son traitement conformément au statut pécuniaire qui lui est applicable.*

*La mise à disposition doit avoir une durée déterminée. Elle peut être prorogée par l'autorité locale.*

**§ 3** – *Une convention de mise à disposition est établie entre l'autorité locale et l'organisme auprès duquel l'agent est mis à disposition. Cette convention règle les modalités de prise en charge financière du traitement de l'agent et des frais afférents à cette mise à disposition.*

**Article x+1** – *Pendant la durée de la mise à disposition, l'agent reste soumis aux statuts administratif et pécuniaire, au règlement de travail, ainsi qu'au régime disciplinaire applicables aux agents de la commune.*

*L'organisme utilisateur est responsable, durant la période pendant laquelle l'agent local est mis à sa disposition, des dispositions de la législation en matière de réglementation*

46 Modèle proposé par l'UVCW

*et de protection du travail applicables au lieu de travail.*

**Article x+2** – *La procédure d'évaluation telle que décrite aux articles ... du statut administratif est réalisée conformément aux articles précités, mais suite à une concertation entre l'évaluateur et le responsable fonctionnel de l'agent au sein de l'organisme utilisateur pour les périodes pendant lesquelles l'agent a été mis à la disposition de cet organisme.*

## B. Convention de mise à disposition de personnel contractuel sur base de l’art 144bis NLC

Convention de mise à disposition d’un agent de la commune auprès du CPAS de xxx

### Base légale :

- Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale, modifiée par la Loi du 5 août 1992, du 12 janvier 1993 et par les décrets régionaux wallons du 2 avril 1998 et du 8 décembre 2005 ainsi que toutes ses modifications notamment les articles 42, 56, 61 ;
- Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;
- Les décrets du 19 juillet 2018 relatifs aux synergies ;
- La Nouvelle Loi communale, et plus particulièrement son article 144bis ;
- Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail modifiée par la Loi du 20 juillet 1991 notamment l’article 114 ;
- Loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleur à la disposition d’utilisateurs, et plus particulièrement le chapitre 3- les articles 31 et 32
- L’arrêté royal du 18 juillet 2002 portant mesures visant à promouvoir l’emploi dans le secteur non-marchand
- Règlement de travail communal adopté le XXXX ;
- Règlement de travail du CPAS adopté le XXXXX.

### Raisons de la présente convention

En respect des principes de bonne administration et de saine gestion des finances communales, la commune et le CPAS souhaitent instituer davantage de partenariats notamment dans l’utilisation, en commun, de certaines ressources humaines.

Les tailles des administrations locales de XXXXX étant petites vu le nombre d’habitants de la commune, certains emplois ou fonctions ne justifient pas un temps plein. Dès lors une meilleure utilisation de ce personnel par et pour les deux administrations s’impose au travers de mises à dispositions singulières. Cela offre par ailleurs des économies d’échelle et une plus-value professionnelle qui s’inscrivent complètement dans la logique de bonne administration promue par les autorités politiques régionales et fédérales.

Etant donné l’évolution des législations et la complexité de la gestion administrative, la mise à disposition ne peut se concevoir que pour une durée déterminée.

### Clauses contractuelles

Entre :

De première part la commune de XXXX, ci-après dénommée l’employeur dont le siège est situé XXXXXX. représentée par XXXXXX et XXXXX respectivement Bourgmestre et Directeur général communal.

De deuxième part, le Centre Public d’Action Sociale de XXXX ci-après dénommé l’utilisateur, dont le siège est situé à XXXXX représenté par XXXXX et XXXXX respectivement Président et Directeur général du CPAS .

Et de troisième part, XXXXX, Employé d’administration à la commune XXXXXX, domicilié XXXXXX, occupant la fonction de XXXX depuis le XX/XX/XXXX (date délibération) en qualité d’agent contractuel,

Il est convenu et accepté ce qui suit :

### Article 1: Objet de la mise à disposition

Conformément aux dispositions de l’article 144 bis de la Nouvelle Loi Communale, la commune, pour la défense des intérêts communaux, met à disposition de l’utilisateur M. XXXX, travailleur engagé par elle dans les liens d’un contrat de travail.

Cette mise à disposition permettra à la commune de .

#### Article 2: Nature de la mission

Le travailleur est mis à la disposition de l'utilisateur en vue de .

#### Article 3: Durée de la mise à disposition

Le travailleur est mis à disposition de l'utilisateur à compter du XXX pour une période de , laquelle se terminera le .

La présente convention est résiliable par chacune des parties moyennant un préavis de XXX mois.

#### Article 4: Conditions de la mise à disposition

La mise à disposition du travailleur est organisée suivant les conditions ci-après:

- Le travailleur conserve sa qualité d'agent contractuel au sein de la commune pendant toute la durée de la mise à disposition et demeure soumis aux dispositions réglementaires applicables aux agents contractuels de la commune, en ce compris le règlement de travail et le régime pécuniaire des agents non nommés.
- Le travailleur sera soumis à un régime de travail conforme au contrat de travail conclu entre lui et l'employeur, soit XXX heures par semaine.
- Le travailleur effectuera ses prestations au sein des bâtiments de l'utilisateur.
- L'octroi des congés s'opérera selon les nécessités de l'utilisateur, mais en fonction du régime des congés en vigueur au sein de la Commune.
- L'utilisateur est tenu d'avertir le service du personnel de la commune de toute absence, justifiée ou non de la personne mise à disposition, et ce dès sa survenance.
- Le contrôle éventuel des absences pour maladie sera effectué par les soins et aux frais de la commune.
- En cas d'accident du travail ou sur le chemin du travail, l'utilisateur fera parvenir sans délai à l'employeur la relation circonstanciée de l'accident.

La commune continue à gérer la situation administrative de l'agent.

#### Article 5: Rémunération<sup>47</sup>

La personne mise à disposition dans le cadre de la présente convention sera rémunérée par la commune, conformément aux dispositions du contrat de travail conclu entre elles et/ou du régime des agents non nommés.

L'utilisateur s'engage à rembourser à l'employeur l'équivalent de la rémunération du travailleur.

Le travailleur ne bénéficiera d'aucun avantage pécuniaire à charge de l'utilisateur à l'occasion de la mise à disposition.

Le supplément de frais de mission exposé par le travailleur à l'occasion de la présente mise à disposition et dont la charge incomberait à l'employeur en vertu des règles relatives au régime pécuniaire des agents contractuels de la commune est remboursable, outre l'équivalent de la rémunération, par l'utilisateur à l'employeur, sur la base de documents justificatifs.

#### Article 6: Interdiction de la mise à disposition en cascade

La mise à disposition en cascade étant strictement interdite par la Loi, l'utilisateur s'engage à ne jamais mettre à disposition de quelle qu'autre structure que ce soit et pour quelque raison que ce

<sup>47</sup> À noter que la mise à disposition de personnel peut également être effectuée à titre gratuit. Dans pareille hypothèse, cette mise à disposition sera considérée comme étant une « subvention » au sens de la Loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions (M.B. 6.12.1983). Cette Loi a créé un cadre permettant de contrôler l'usage fait par leurs bénéficiaires des subventions allouées par les pouvoirs locaux. Cette régulation a été intégrée à la législation wallonne [articles L3331-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation]. La commune sera donc tenue d'adopter une décision d'attribution de subvention conforme au prescrit de l'article L3331-4 du CDLD. A noter également que les subventions sont soumises au régime de la tutelle générale d'annulation. Toutefois, pour les subventions ayant pour effet d'accorder, au cours du même exercice budgétaire et au même bénéficiaire un avantage d'une valeur supérieure à 2.500,00 euros indexés, le régime général de tutelle est complété par l'obligation de transmettre au Gouvernement les actes et leurs pièces justificatives dans les 15 jours de leur adoption. Ils ne peuvent en aucun cas être mis en exécution avant cette transmission.

soit le travailleur mis à disposition dans le cadre de la présente convention.

#### Article 7: Collaboration entre les parties

Pour le bien de chacune des parties et pour la réussite de la mission, une étroite collaboration sera mise sur pied entre l'employeur, l'utilisateur et le travailleur mis à disposition.

Les parties se tiendront mutuellement informées de la bonne exécution des mesures prévues par la présente convention et des problèmes rencontrés.

Si l'utilisateur constate une faute (grave) dans le chef de la personne mise à disposition, il est tenu d'en avertir la Commune dans les 24 heures qui suivent la faute.

#### Article 8: Responsabilité

L'utilisateur est responsable, pendant la durée de la mise à disposition, des dispositions de la législation en matière de réglementation et de protection du travail applicables au lieu de travail. Il s'agit des dispositions qui ont trait à la durée de travail, aux jours fériés, au repos du dimanche, au travail des femmes, au travail des jeunes, au travail de nuit, aux règlements de travail, à la santé et à la sécurité des travailleurs ainsi qu'à la salubrité du travail et des lieux de travail.

Fait à XXXXX en trois exemplaires, dont l'utilisateur, l'employeur et le travailleur mis à disposition reconnaissent avoir reçu un original, le .....

Pour la commune (employeur)

Le Directeur général communal,

Pour le CPAS (utilisateur),

Le Directeur général

Le Bourgmestre,

Le Président

## C. Convention de mise à disposition dans le cadre de la Loi de 1987

Convention de mise à disposition d'un agent du CPAS auprès de la commune de xxx

### Base légale :

- Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale, modifiée par la Loi du 5 août 1992, du 12 janvier 1993 et par les décrets régionaux wallons du 2 avril 1998 et du 8 décembre 2005 ainsi que toutes ses modifications notamment les articles 42, 56, 61 ;
- Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;
- Les décrets du 19 juillet 2018 relatifs aux synergies ;
- Loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail modifiée par la Loi du 20 juillet 1991 notamment l'article 114 ;
- Loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleur à la disposition d'utilisateurs, et plus particulièrement le chapitre 3 (les articles 31 et 32) ;
- L'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non-marchand ;
- Règlement de travail communal adopté le XXXX ;
- Règlement de travail du CPAS adopté le XXXXX ;

### Raisons de la présente convention

En respect des principes de bonne administration et de saine gestion des finances communales, la commune et le CPAS souhaitent instituer davantage de partenariats notamment dans l'utilisation, en commun, de certaines ressources humaines.

Les tailles des administrations locales de XXXXX étant petites vu le nombre d'habitants de la commune, certains emplois ou fonctions ne justifient pas un temps plein. Dès lors une meilleure utilisation de ce personnel par et pour les deux administrations s'impose au travers de mises à dispositions singulières. Cela offre par ailleurs des économies d'échelle et une plus-value professionnelle qui s'inscrivent complètement dans la logique de bonne administration promue par les autorités politiques régionales et fédérales.

Etant donné l'évolution des législations et la complexité de la gestion administrative, la mise à disposition ne peut se concevoir que pour une durée déterminée.

### Clauses contractuelles

Entre :

De première part, le Centre Public d'Action Sociale de XXXX ci-après dénommé l'employeur, dont le siège est situé à XXXXX représenté par XXXXX et XXXXX respectivement Président et Directeur général du CPAS .

De deuxième part, la commune de XXXX , ci-après dénommée l'utilisateur dont le siège est situé XXXXXX. représentée par XXXXXX et XXXXX respectivement Bourgmestre et Directeur général communal.

Et de troisième part, XXXXX, Employé d'administration au CPAS de XXXXXX , domicilié XXXXXX, occupant la fonction de XXXX depuis le XX/XX/XXXX (date délibération) en qualité d'agent contractuel,

Il est convenu et accepté ce qui suit :

### Article 1: Objet de la mise à disposition

Conformément aux dispositions de la Loi du 24 juillet 1987, l'employeur met à disposition de l'utilisateur M XXX, travailleur engagé par lui dans les liens d'un contrat de travail.

Cette mise à disposition permettra à l'employeur de XXXXX



#### Article 2: Nature de la mission

Le travailleur est mis à la disposition de l'utilisateur en vue de XXXXX

#### Article 3: Durée de la mise à disposition

Le travailleur est mis à disposition de l'utilisateur à compter du XXX pour une période de , laquelle se terminera le .

La présente convention est résiliable par chacune des parties moyennant un préavis de XXX mois.

#### Article 4: Conditions de la mise à disposition

La mise à disposition du travailleur est organisée suivant les conditions ci-après:

- Le travailleur conserve sa qualité d'agent contractuel chez l'employeur pendant toute la durée de la mise à disposition et demeure soumis aux dispositions réglementaires applicables aux agents contractuels de l'employeur, en ce compris le règlement de travail et le régime pécuniaire des agents non nommés.
- Le travailleur sera soumis à un régime de travail conforme au contrat de travail conclu entre lui et l'employeur, soit XXX heures par semaine.
- Le travailleur effectuera ses prestations au sein des bâtiments de l'utilisateur.
- L'octroi des congés s'opérera selon les nécessités de l'utilisateur, mais en fonction du régime des congés en vigueur chez l'employeur.
- L'utilisateur est tenu d'avertir le service du personnel de l'employeur de toute absence, justifiée ou non de la personne mise à disposition, et ce dès sa survenance.
- Le contrôle éventuel des absences pour maladie sera effectué par les soins et aux frais de l'employeur.
- En cas d'accident du travail ou sur le chemin du travail, l'utilisateur fera parvenir sans délai à l'employeur la relation circonstanciée de l'accident.

L'employeur continue à gérer la situation administrative de l'agent.

#### Article 5: Rémunération<sup>48</sup>

La personne mise à disposition dans le cadre de la présente convention sera rémunérée par l'employeur, conformément aux dispositions du contrat de travail conclu entre eux et/ou du régime des agents non nommés.

L'utilisateur s'engage à rembourser à l'employeur l'équivalent de la rémunération du travailleur.

Le travailleur ne bénéficiera d'aucun avantage pécuniaire à charge de l'utilisateur à l'occasion de la mise à disposition.

Le supplément de frais de mission exposé par le travailleur à l'occasion de la présente mise à disposition et dont la charge incomberait à l'employeur en vertu des règles relatives au régime pécuniaire des agents contractuels en fonction chez l'employeur est remboursable, outre l'équivalent

48 À noter que la mise à disposition de personnel peut également être effectuée à titre gratuit. En pareille hypothèse, cette mise à disposition sera considérée comme constituant une « subvention » au sens de la Loi du 14 novembre 1983 relative au contrôle de l'octroi et de l'emploi de certaines subventions (M.B. 6.12.1983). Cette Loi a créé un cadre permettant de contrôler l'usage fait par leurs bénéficiaires des subventions allouées par les pouvoirs locaux. Cette régulation a été intégrée à la législation wallonne (articles L3331-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation). L'employeur, pour autant qu'il soit soumis aux dispositions des articles L3331-1 et suivants du CDLD, sera donc tenu d'adopter une décision d'attribution de subvention conforme au prescrit de l'article L3331-4 du CDLD. A noter également que les subventions sont soumises au régime de la tutelle générale d'annulation. Toutefois, pour les subventions ayant pour effet d'accorder, au cours du même exercice budgétaire et au même bénéficiaire un avantage d'une valeur supérieure à 2.500,00 euros indexés, le régime général de tutelle est complété par l'obligation de transmettre au Gouvernement les actes et leurs pièces justificatives dans les 15 jours de leur adoption. Ils ne peuvent en aucun cas être mis en exécution avant cette transmission

de la rémunération, par l'utilisateur à l'employeur, sur la base de documents justificatifs.

#### Article 6: Interdiction de la mise à disposition en cascade

La mise à disposition en cascade étant strictement interdite par la Loi, l'utilisateur s'engage à ne jamais mettre à disposition de quelle qu'autre structure que ce soit et pour quelque raison que ce soit le travailleur mis à disposition dans le cadre de la présente convention.

#### Article 7: Collaboration entre les parties

Pour le bien de chacune des parties et pour la réussite de la mission, une étroite collaboration sera mise sur pied entre l'employeur, l'utilisateur et le travailleur mis à disposition.

Les parties se tiendront mutuellement informées de la bonne exécution des mesures prévues par la présente convention et des problèmes rencontrés.

Si l'utilisateur constate une faute (grave) dans le chef de la personne mise à disposition, il est tenu d'en avertir l'employeur dans les 24 heures qui suivent la faute.

#### Article 8: Responsabilité

L'utilisateur est responsable, pendant la durée de la mise à disposition, des dispositions de la législation en matière de réglementation et de protection du travail applicables au lieu de travail. Il s'agit des dispositions qui ont trait à la durée de travail, aux jours fériés, au repos du dimanche, au travail des femmes, au travail des jeunes, au travail de nuit, aux règlements de travail, à la santé et à la sécurité des travailleurs ainsi qu'à la salubrité du travail et des lieux de travail.

Fait à XXXXX en trois exemplaires, dont l'utilisateur, l'employeur et le travailleur mis à disposition reconnaissent avoir reçu un original, le .....

Pour la commune (utilisateur)

Le Directeur général communal,

Pour le CPAS (employeur),

Le Directeur général

L'employé mis à disposition,

Le Bourgmestre,

Le Président

## Exemple<sup>49</sup> de demande d'autorisation de mise à la disposition de personnel pour une durée limitée dans le cadre de l'article 32 de la Loi du 24 juillet 1987<sup>50</sup>

### I. Identification de l'entreprise demanderesse - PRETEUR (remplir en lettres capitales)

Nom : .....

Adresse de l'entreprise : .....

.....

Personne de contact : .....

Téléphone : ..... Mail.....

### II. Identification de l'UTILISATEUR

Nom : .....

Adresse de l'entreprise : .....

.....

Personne de contact : .....

Téléphone : ..... Mail.....

### III. Identification et conditions de travail du TRAVAILLEUR mis à la disposition

Nom : .....

Domicile : .....

Lieu et date de naissance : .....

Fonction chez l'utilisateur : .....

Existence de fonctions équivalentes dans l'entreprise<sup>51</sup> : .....

Rémunération applicable chez l'utilisateur<sup>52</sup> : .....

Indemnités applicables<sup>53</sup> : .....

Lieu de l'occupation : .....

Régime de travail hebdomadaire : .....

- Le travailleur prend connaissance de l'horaire de travail mentionné dans le règlement de travail en vigueur dans l'entreprise de l'utilisateur.

49 [http://www.uvcw.be/no\\_index/synergies/Synergies%20Fiche%20théorique\\_MAD\\_loi\\_1987.pdf](http://www.uvcw.be/no_index/synergies/Synergies%20Fiche%20théorique_MAD_loi_1987.pdf)

50 Cette demande vaut comme accord réciproque entre l'utilisateur, le prêteur et le travailleur mis à la disposition après signature de ces 3 parties

51 Seulement répondre par oui ou par non

52 En aucun cas, les rémunérations, indemnités et avantages ne peuvent être inférieurs à ceux que perçoivent les travailleurs qui exercent les fonctions identiques dans l'entreprise de l'utilisateur (art. 32, § 4 de la Loi du 24 juillet 1987). Pour les travailleurs moins valides, une dérogation est ici possible après accord de l'Inspection des Lois Sociales.

53 Il s'agit des indemnités qui ne sont pas couvertes par la notion de « rémunération », ex. le remboursement des frais d'exploitation

#### **IV. Période et motifs de la mise à la disposition**

.....  
.....  
.....  
.....  
.....  
.....

Une copie de l'accord avec la délégation syndicale/ à défaut d'une telle délégation syndicale avec les organisations de travailleurs représentées à la commission paritaire compétente/ avec la commission paritaire compétente est jointe en annexe.

(datée et signée par les 3 parties )

## PARTIE III – OBLIGATIONS ANNUELLES

### Entité communale de XXX - Rapport annuel sur les synergies – Année 2019

#### Obligations de procédures

Pour élaborer le rapport annuel sur les synergies, les trois étapes suivantes doivent être respectées :

**1. Avis remis par le CODIR commun en sa séance du XX XX XXXX.**

Les remarques suivantes ont été énoncées :

.....

**2. Avis remis par le comité de concertation en sa séance du XX XX XXXX.**

Les remarques suivantes ont été énoncées :

.....

**3. Validé par le conseil conjoint en sa séance du XX XX XXXX.**

Les amendements suivants ont été adoptés :

.....

#### Tableau des synergies existantes

L'objectif est de proposer une évaluation des synergies mises en œuvre.

Synergie ou groupe de synergies	Objectif (missions, réalisation, moyens)	Mode opératoire (Mise en œuvre)	Pilote (CPAS / AC)	Responsabilité administrative	Réalisation	Résultat
Maintenance des bâtiments du CPAS par le service communal des travaux	Réalisation	La commune assure l'entretien des bâtiments du CPAS et répond aux demandes d'interventions par son service technique. Mode délégué	Administration communale	Le Directeur général communal dont la responsabilité quotidienne est transférée au chef des travaux	La commune assure les réparations et l'entretien des bâtiments du CPAS depuis octobre 2018	100 % des interventions sollicitées ont été répondues

## Tableau des synergies programmées

Synergie ou groupe de synergies	Objectif (missions, réalisation, moyens)	Mode opératoire (Mise en œuvre)	Pilote CPAS/AC	Responsabilité administrative	Moyens dégagés	Résultat attendu (quantifiable)	Délai
Marché d'audit informatique	Moyens	Un marché public commun de service d'audit informatique sera réalisé dans le but d'analyser le niveau de performance informatique dans les deux administrations et de procéder ensuite à un achat hardware raisonnable	CPAS	Directeur général du CPAS	Un budget de 15.000 € est inscrit au budget du CPAS sur base de l'avis du comité de concertation du XXXXXXXX	Un état des lieux des installations informatiques, la définition d'une trajectoire quant aux investissements informatiques futurs pour les deux administrations	Fin 2019

### Tableau des marchés publics

Seuls les marchés publics synergisés ou pouvant l'être sont mentionnés.

Intitulés (marché ou groupe de marchés)	Type (travaux – fournitures – services)	Mode de passation	Montant	Date d'attribution
Marchés publics attribués par la commune				
Marchés publics attribués par le CPAS				
Marchés publics attribués en commun				

### Matrice de coopération – Niveau année 20..

	Service Achats	Service Ressources humaines	Service Maintenance	Service Informatique	TOTAL
Fonctionnement					
Management					
Compétences					
Formalisation					
Ressources et outils de gestion					
TOTAL					

# SYNERGIES COMMUNE-CPAS

## GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

En adoptant les décrets du 19 juillet 2018 intégrant le renforcement des synergies dans la Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale et dans le Code de la Démocratie locale et de la décentralisation, la Wallonie a fait en sorte que ses communes et CPAS puissent développer des synergies entre eux sur base volontaire.

Ce guide méthodologique permettra une meilleure compréhension du fonctionnement des synergies et a pour but d'accompagner au mieux les communes et les CPAS dans la mise en place de leurs démarches « synergiques ».

Fruit d'une collaboration entre le cabinet de la Ministre des Pouvoirs locaux, le SPW Intérieur Action sociale, des acteurs de terrain et des experts externes, le guide propose aux communes et CPAS une présentation générale de la matière ainsi qu'une énumération des outils pratiques.