



LES CHECK-LISTS DES SYNERGIES

Judith Duchêne, Conseillère

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

- les synergies se développent sur base volontaire ;
- les synergies s'adaptent aux réalités locales ;
- les synergies naissent d'une volonté commune et partagée. Le conseil de l'action sociale (CAS) a, au même titre que le conseil communal (CC), une responsabilité décisionnelle pour la mise en œuvre des synergies² ;
- les synergies se font en vue d'opérer des économies d'échelles, d'accroître l'efficacité organisationnelle et de viser l'efficience du service public ;
- les synergies n'entament en aucun cas les missions et l'autonomie de chacun. L'article 2 de la Loi organique consacre le principe de la personnalité juridique propre du CPAS. Communes et CPAS sont deux organisations différentes soumises à des législations spécifiques dont le respect implique leur responsabilité juridique propre ;
- les synergies concernent les services de support (services qui « regroupent l'ensemble des prestations internes qui contribuent indirectement à la mission première de l'administration publique et qui sont nécessaires à la réalisation des missions et objectifs »³).

1. PARTAGE D'UN BÂTIMENT ENTRE LA COMMUNE ET LE CPAS : À QUOI FAUT-IL NOTAMMENT ÊTRE ATTENTIF ?

L'article 1^{er} du décret du 4 octobre 2018 modifiant les dispositions du CDLD relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public⁴ a opéré une modification de l'article L 3341-1, al.1, 4° du CDLD ; modification pouvant avoir une incidence sur les CPAS.

En effet, en vue d' « encourager des synergies entre les communes et leurs CPAS en favorisant la réalisation d'investissements communs »⁵, les bâtiments destinés aux locaux administratifs des CPAS ne sont éligibles dans le cadre du subventionnement qu'à la condition qu'ils soient regroupés avec les locaux administratifs des services communaux. Si ce n'est pas le cas, il faut désormais démontrer que cette possibilité de synergie a été analysée et motiver le fait que cette option n'était pas concluante.

Le risque d'une telle disposition est qu'elle encourage *de facto* le regroupement de la commune et du CPAS dans un même bâtiment, sans que les questions d'opportunité et de plus-value soient réellement posées et réfléchies. Or, les expériences de terrain indiquent bien que la seule logique de la subsidiarité est insuffisante pour qu'un tel projet puisse faire sens et coller aux besoins et missions des entités concernées.

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

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

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

³ Art. 26^{quater}, § 2 de la L.O.

⁴ M.B. 30.11.2018.

⁵ Commentaire des articles du projet de décret modifiant les dispositions du CDLD relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public, p.6.



Les synergies sont à moduler en fonction de chaque situation spécifique et de l'intelligence locale. Une pluralité de modèles existe et sont à géométrie variable :

- bâtiments distincts pour la commune et le CPAS ;
- regroupement des services administratifs de la commune et du CPAS dans un même bâtiment ; mais bâtiment distinct pour le service social du CPAS ;
- regroupement de tous les services de la commune et du CPAS dans un même bâtiment ;
- regroupement en un « Pôle social » des services du CPAS, des services sociaux de la Ville, de services gérés par l'associatif local ;
- ...

Chaque modalité doit être pensée en fonction des spécificités du territoire, des besoins de la population et du sens qu'elle fait pour mener à bien les missions d'aide et d'action sociale du CPAS au bénéfice des personnes aidées.

Un conseil

Dès le début d'un tel projet, prenez le temps d'aller visiter plusieurs expériences diversifiées sur le terrain, en impliquant également les responsables politiques. Ces visites permettront certainement de positionner et d'affiner votre propre projet au regard des différentes options prises ailleurs.

Les éléments pointés dans cette « check-list » valent aussi bien pour la construction d'un nouveau bâtiment que pour une rénovation.

Sur le plan décisionnel ?

Écrire une déclaration de politique sociale (DPS), construire un PST, revient à définir, pour son propre CPAS, un cap : ce qu'il veut être, les liens qui l'unissent aux usagers et à ses partenaires.

C'est dans le PST que s'inscrit le rassemblement ou l'unification des services de support que le décret intégrant les synergies dans la L.O. entend permettre.

Pour la construction de ce PST, il s'agira entre autres de se demander :

- Quelle est la vision adoptée par le conseil de l'action sociale dans la DPS ?
- Quels sont les enjeux stratégiques auxquels le CPAS est confronté (sur base d'un état des lieux permettant d'identifier les atouts, les faiblesses, les opportunités et les menaces) ?

Un projet de partage de bâtiment commun doit donc s'inscrire dans le PST du CPAS et dans celui de la commune afin que le CAS soit impliqué dès l'amont sur le plan décisionnel. Une analyse d'opportunité doit être faite pour tenter, autant que faire se peut, d'envisager le projet et ses impacts dans sa globalité.

Pour opérationnaliser le projet, et afin que la commune et le CPAS soient directement associés, un comité de pilotage peut être mis en place, composé des responsables impliqués à la commune et au CPAS, ainsi que de professionnels qui apporteront la plus-value d'un regard technique et pragmatique (ingénieurs, architectes...).



Des feed-backs réguliers de l'évolution du projet devraient être organisés vers le CAS, afin qu'il puisse valider les étapes importantes du processus.

Et sur le plan pratique ?

✓ Localisation/propriété/gestion quotidienne du bâtiment

La réalisation de synergies peut se concrétiser par la mutualisation des moyens matériels. La mise à disposition de biens mobiliers ou immobiliers nécessite une décision des autorités respectives et le respect des procédures de location, vente ou prêt⁶.

Rappelons que le CPAS dispose d'une personnalité juridique propre qui implique notamment que son patrimoine soit distinct de celui de la commune. La séparation des patrimoines de la commune et du CPAS doit être maintenue tant en termes de comptabilité qu'en termes d'usages⁷.

Dès l'amont du projet de mise en commun d'un bâtiment, il y a lieu de se poser les questions suivantes.

- La localisation envisagée pour le bâtiment convient-elle aux possibilités de déplacement des usagers du CPAS/du personnel ? Convient-elle vis-à-vis des relations partenariales développées dans le cadre des actions menées par le CPAS ?
- Comment l'achat ou la rénovation du bâtiment sera-t-il/elle financé(e) ?
- Qui sera le propriétaire du bâtiment commun ? Quelle est la quote-part de chacun ?
- Le cas échéant, qu'advient-il des anciens bâtiments dans lesquels se trouvait la commune/le CPAS ? Sont-ils revendus ? Loués ? Utilisés pour une autre activité ?
 - Une analyse globale mérite d'être faite afin d'envisager les éventuelles nouvelles affectations des anciens bâtiments sur base des projets que le CPAS entend mener pour l'avenir. Une option intéressante peut être de garder l'ancien bâtiment, d'éventuellement y assurer les transformations nécessaires en vue de l'affecter à une mission sociale assurée par le CPAS.
- S'il n'y a qu'un seul propriétaire pour le bâtiment commun, quelle sera la clé de répartition des charges et des consommables ?
- Qui est en charge de la couverture d'assurance, de la maintenance du bâtiment, des travaux d'aménagements éventuels nécessaires, de la conformité aux normes et aux obligations de contrôle incendie/ascenseurs...⁸ ?
- En cas de mise en commun ou de gestion commune de matériel/outillage → préciser les compétences et responsabilités de chaque entité dans le cadre d'une convention.

⁶ Département des politiques publiques locales (SPW), *Synergies communes - CPAS : guide méthodologique*, 2019, p. 51. Disponible sur le lien suivant : http://www.uvcw.be/no_index/files/1193-guide-methodologique-synergie_imp-def.pdf [consulté le 23.08.2019].

⁷ *Ibid.*, p. 50.

⁸ *Ibid.*, p. 52.



✓ **Secret professionnel et respect de la confidentialité**

Le principe du secret professionnel s'impose en CPAS à tous les membres du personnel et aux mandataires en vertu :

- de l'article 458 du Code Pénal ;
- des articles 36 (mandataires) et 50 (personnel) de la L.O.

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

L'élaboration et la mise en œuvre de synergies requièrent une attention particulière à ce sujet, notamment lorsque celles-ci amènent des agents de la commune et du CPAS à travailler ensemble ou côte à côte, dans un même bâtiment.

Il y a lieu de considérer qu'il y a secret professionnel dès lors que⁹ :

- la personne dépositaire du secret est un « confident nécessaire » et non volontaire ;

ET

- que le secret a été révélé au confident nécessaire dans l'exercice et en raison de l'état ou de la profession de confident.

Ainsi, dans le cadre du partage d'un même bâtiment, il y a lieu de se poser les questions suivantes :

- Comment seront répartis les espaces de travail entre la commune et le CPAS ? Les espaces prévus sont-ils adaptés/suffisants pour accueillir, le cas échéant, de nouveaux collaborateurs/services/partenaires extérieurs qui travaillent avec le CPAS (permanences...) sur le moyen et long terme ?
 - Consulter l'ensemble du personnel (CPAS et communal) en amont du projet de partage d'un même bâtiment est indispensable pour organiser une programmation des espaces prenant un maximum en considération les besoins de chacun dans ses pratiques professionnelles propres. Il est également important de tenir le personnel informé de l'évolution du projet tout au long du processus.
 - Consulter le CPPT ou la concertation syndicale.
- Si le bâtiment est adapté aux missions qui doivent y être rendues et au public amené à le fréquenter (accessibilité, mobilité, personnes à mobilité réduite, familles, enfants...) ?
- Si l'on opte pour une entrée commune ou séparée ? Pour l'accessibilité des personnes bénéficiaires, le CPAS doit être facilement et clairement identifiable (logo sur la façade, panneaux indicateurs...) ;
- Si l'on opte pour un accueil commun ou séparé ?
 - Si l'accueil est commun, avez-vous pris en considération la mixité des personnes qui fréquentent les différents services ? Avez-vous veillé à former les agents concernés pour accueillir, de façon adéquate, les usagers du CPAS ? Ont-ils une connaissance suffisamment approfondie du fonctionnement des différents services (organisation des

⁹ M-Cl. Thomaes-Lodefier, *Le secret professionnel au sein des CPAS : les principes*, CPAS+, n° 1, janvier 2015.



rendez-vous avec les assistants sociaux, des permanences sociales...) afin de pouvoir orienter les personnes ? Ont-ils été formé au secret professionnel ?

- Outre la nécessité de connaître le fonctionnement de l'ensemble des services du CPAS ; en cas d'accueil commun, les agents devraient être assermentés.
- Quel est le degré de spécialisation et le périmètre d'action de l'accueil/des différents « accueils » ? Opte-t-on par exemple pour un accueil général et des accueils spécifiques par service ?
- Si l'on opte pour une salle d'attente commune ou séparée : comment les personnes sont-elles appelées ? Veille-t-on à leur anonymat ? Quelles sont conséquences d'une salle d'attente commune vis-à-vis des usagers ?
- Comment veiller à ce que les déplacements des personnes dans le bâtiment ne nuisent pas à la confidentialité des usagers et du travail de certaines catégories de personnel dans les deux administrations : éviter la proximité, les regards indiscrets... (signalétique claire, accès sécurisés à certaines parties du bâtiment, accès sécurisés aux armoires contenant les dossiers individuels, aux archives, aux sauvegardes...) ;
- Comment assurer la confidentialité des entretiens avec les personnes et des contacts téléphoniques, notamment par le biais des aménagements intérieurs : cloisons acoustiques, occultation des vitres, box anti-bruits...
- Comment assurer un fléchage clair afin que les usagers puissent trouver leur chemin vers les services ?

✓ **Respect des normes minimales de sécurité édictées par la BCSS**

Les normes minimales de sécurité de l'information et vie privée édictées par la Banque Carrefour de la Sécurité Sociale (BCSS) ont une valeur contraignante et doivent donc être obligatoirement respectées par les CPAS s'ils souhaitent accéder et maintenir leur accès au réseau.

Ainsi, dans le cadre du partage d'un même bâtiment, il est nécessaire de :

- veiller à ce que les mesures techniques et organisationnelles nécessaires soient appliquées de sorte que seules les personnes autorisées aient accès aux données à caractère personnel qui leur sont strictement nécessaires dans l'exercice de leurs missions¹⁰. La traçabilité des accès aux données doit être garantie et le contrôle des logs et de leur utilisation doit être effectif ;
- identifier formellement les personnes ayant accès aux données¹¹ ;
- définir des droits d'accès aux données à caractère personnel distincts pour chaque utilisateur en fonction de son rôle et de l'organisation pour laquelle il travaille¹² ;
- si utilisation de logiciels communs¹³ :

¹⁰ BCSS, *ISMS : Sécurité de l'information lors de l'exercice d'intégration CPAS - commune*, 2011, p. 10.

¹¹ *Ibid.*, p.10.

¹² *Ibid.*, p.10.

¹³ *Ibid.*, p.11.



- veiller à ce que, lors de l'accès à ceux-ci et aux données y enregistrées, il puisse être précisé au nom de quelle entité (commune ou CPAS) l'accès a été réalisé ;
 - prévoir une séparation logique pour le traitement des données.
- garantir la séparation des réseaux informatiques.

✓ **Penser le déménagement**

Le déménagement d'un bâtiment à l'autre ne s'improvise pas et nécessite une solide préparation afin d'assurer la continuité des services mais également la sécurité des données à caractère personnel contenues dans les dossiers.

Ainsi, dans le cadre du partage d'un même bâtiment impliquant un déménagement, il est nécessaire de :

- planifier et préparer le déménagement en identifiant notamment :
 - la manière dont l'ancien bâtiment sera quitté : par exemple, quel matériel est repris ? Comment est géré le matériel excédentaire ? Quelles sont les indications laissées pour rediriger les usagers vers le nouveau bâtiment ? Comment est organisée la fin du service pour les usagers ?
 - la manière dont la transition va se faire entre l'ancien et le nouveau bâtiment : par exemple, comment sera organisée la reprise du service par les agents ? Quel est le matériel présent et opérationnel dans le nouveau bâtiment au moment où les équipes déménagent (téléphones, ordinateurs, logiciels, imprimantes, point de rechargement des compteurs à budget, boîtes aux lettres pour les adresses de référence...) ? Comment les dossiers vont-ils être acheminés de l'ancien au nouveau bâtiment (identifier clairement quelles caisses vont aller où) ? Comment assurer la planification des rendez-vous/des réunions dans les nouvelles salles prévues à cet effet (réservations) ? Comment assurer un redéploiement rapide du travail et la continuité des services ?
 - La manière dont le nouveau bâtiment est investi : par exemple, localisation des services et des postes de travail des agents, quelles sont les pratiques de travail à réorganiser en fonction de l'agencement de l'espace (circulation des signataires, rangement des dossiers, dispatching du courrier, gestion de la réservation des salles, communication entre les responsables et les services...) ?
 - un déménagement occasionne toujours de l'incertitude et des réajustements sont souvent nécessaires au fil de l'expérience. Là aussi, il est fondamental d'instaurer un dialogue avec les équipes afin de réajuster, le cas échéant, les agencements et les pratiques aux besoins des équipes et des usagers.
- informer tous les membres du personnel, les usagers, les partenaires, les sous-traitants du déménagement, plusieurs mois à l'avance et s'assurer de la redirection du courrier afin de ne perdre aucune information.