63494/4

SERVICE PUBLIC DE WALLONIE

AVANT-PROJET DE DECRET du (date) INTEGRANT LE RENFORCEMENT DES SYNERGIES DANS LE CODE DE LA DEMOCRATIE LOCALE ET DE LA DECENTRALISATION

Le Gouvernement wallon,

Sur la proposition de la Ministre des Pouvoirs locaux,

Après délibération,

CONSEIL D'ETAT
LEGISLATION
14 -05- 2018
RAAD VAN STATE
WETGEVING

ARRÊTE :

La Ministre des Pouvoirs locaux est chargée de présenter au Parlement wallon le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1er. L'article L1122-11 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, modifié par le décret du 8 décembre 2005, est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Le directeur général de la commune et le directeur général du centre public d'action sociale ressortissant de son territoire établissent conjointement et annuellement un projet de rapport sur l'ensemble des synergies existantes et à développer entre la commune et le centre public d'action sociale. 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. Ce projet de 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.

Le projet de rapport est soumis à l'avis du comité de direction conjoint de la commune et du centre, visé à l'art. L1211-3, §3, al.1 , puis présenté au comité de concertation qui dispose d'une faculté de modification.

Le projet de rapport visé à l'alinéa 1er est ensuite présenté, débattu et adopté lors d'une réunion annuelle commune et publique du conseil communal et du conseil de l'action sociale au cours de laquelle des amendements peuvent être adoptés. Une projection de la politique sociale locale est également présentée en cette même séance. Cette réunion annuelle se tient avant l'adoption des budgets du centre public d'action sociale et de la commune par leurs conseils respectifs.

Le rapport est annexé au budget de la commune.

Le Gouvernement wallon fixe le canevas du rapport annuel sur les synergies. Celui-ci comprend au moins les éléments suivants :

1° un tableau de bord des synergies réalisées et en cours ;

2° un tableau de programmation annuelle des synergies qui sont projetées et une grille qui évalue le niveau de rassemblement des services de support. Cette grille est appelée matrice de coopération ;

3° une liste reprenant les marchés publics conjoints et les marchés publics séparés pouvant faire l'objet de marchés publics conjoints. ».

Art. 2. L'article L1211-3, § 1er, du même Code, inséré par le décret du 18 avril 2013, est complété par un alinéa rédigé comme suit :

« Le directeur général du centre public d'action sociale est invité à participer au comité de direction. Il reçoit les convocations et les procès-verbaux. ».

Art. 3. Dans la partie Ière, livre V, titre Ier, chapitre II, du même Code, remplacé par le décret du 19 juillet 2006, il est inséré une section Ière/1, intitulée « Conventions entre la commune et le centre public d'action sociale ressortissant de son territoire ».

Art. 4. Dans la section Ière/1, insérée par l'article 3, il est inséré un article L1512-1/1, rédigé comme suit :

« Art. L1512-1/1. Une synergie entre la commune et le centre public d'action sociale 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'échelles, d'accroître l'efficacité organisationnelle et de viser l'efficience du service public en respect des missions et de l'autonomie de chacun.

Dans le cadre des synergies visées à l'alinéa 1er, la commune conclut des conventions avec le centre public d'action sociale ressortissant de son territoire afin de déléguer en tout ou partie ou de réaliser en commun des prestations de support indispensables à l'exécution de ses missions. La commune et le centre public d'action sociale peuvent rassembler ou unifier leurs services de support. Le rassemblement ou l'unification de services de support est inscrit dans le programme stratégique transversal visé à l'article L1123-27, § 2.

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.

Namur, le... (date)

Pour le Gouvernement :

Le Ministre-Président,

Willy BORSUS

La Ministre des Pouvoirs locaux,

Valérie DE BUE

Avant-projet de décret intégrant le renforcement des synergies dans le code de la démocratie locale et de la décentralisation

EXPOSE DES MOTIFS

1. Rappel

Le CPAS et la commune sont étroitement liés sur le territoire communal. Depuis 2005, les synergies entre CPAS et commune sont une priorité de gouvernance locale. Nombre de dispositifs de la Loi du 8 juillet 1976 organique des Centres Publics d'Action Sociale (LO) et du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) instituent déjà ce lien fonctionnel.

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.

Un paragraphe 5 a été introduit par le Décret du 8 décembre 2005 qui 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.

L'objectif est de favoriser la mise en œuvre de synergies entre les deux administrations en vue d'opérer des économies d'échelle et d'accroitre le service aux citoyens avec efficacité et efficience.

Les Pouvoirs locaux wallons développent des synergies en fonction de leurs réalités locales et du fonctionnement propre des institutions. On peut dénombrer autant de modes organisationnels de synergies que de communes et de CPAS. La variété des synergies et leur grand nombre témoignent de la créativité organisationnelle des pouvoirs locaux et de l'édification d'une culture « synergique ».

2. Constats

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 coopération se caractérise par quelques actions communes sporadiques alors que pour d'autres, les synergies visent une intégration maximale des institutions locales.

La diversité des projets menés par les pouvoirs locaux montre que la mise en place de coopérations 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. En revanche, en l'absence de définition claire d'une synergie, les CPAS et communes agissent parfois sans repère et sans cadre précis dans leur volonté de coopérer entre institutions limitant alors leur mise en œuvre de partage et de rassemblement d'activités.

La mise en place de synergies repose sur l'activation de dispositifs législatifs et réglementaires diversifiés qui semblent peu ou mal utilisés et ne garantissant pas toujours la sécurité juridique des actions menées par certains pouvoirs locaux.

Rappelons que le CPAS peut recevoir des missions qui lui sont confiées par l'autorité communale (LO, 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, sans aucune nouvelle intervention du législateur wallon, le transfert de compétences de la commune vers le CPAS considéré comme le bras social armé de la Commune. De même, l'article 61 de la LO prévoit que le Centre puisse recourir à la collaboration de personnes, d'établissements ou de services qui, créés soit par des pouvoirs publics, soit par l'initiative privée, disposent des moyens nécessaires pour réaliser les diverses solutions qui s'imposent, en respectant le libre choix de l'intéressé.

Toutefois, comme le précise l'Union des Villes et Communes de Wallonie, le transfert potentiel de compétences sociales de la commune vers le CPAS ne peut être délimité en ce qu'il 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. 1er et Constitution, art 41 et 162).

En outre, la réalisation de certaines coopérations entre les administrations de la commune et du CPAS se heurte au respect du secret professionnel, principe fondateur 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.

La création de services synergisés est confrontée à l'obstacle des procédures juridiques parfois lourdes pour garantir la sécurité juridique de la mise à disposition de personnel. Celle-ci 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 du travailleur.

De même, les modalités choisies pour la création de certains services de supports partagés peuvent avoir un impact financier non négligeable sur les CPAS. En effet, l'octroi d'emplois Maribel, par exemple, est conditionné au maintien du volume global de l'emploi en ETP.

De tels obstacles et exigences réglementaires peuvent avoir pour conséquences le ralentissement des élans des autorités locales à rassembler ou créer des structures communes ou encore, à limiter volontairement le champ des possibles en la matière.

Enfin, les rapports annuels sur les synergies, en l'absence d'un canevas unique, offrent un relevé des réalisations mais sont rarement un réel outil de pilotage des coopérations au service d'une programmation concertée, objectivable et évaluable. Cela justifie l'adoption, par le Gouvernement wallon, d'un modèle type de rapport annuel et d'un outil d'autogestion pouvant répondre à cette volonté d'objectivation et d'évaluation des synergies ainsi que de leurs plus-values.

3. Périmètre de la réforme

S'il n'est plus à l'ordre du jour de parler de fusion (volontaire ou non) des institutions pour laquelle le Gouvernement fédéral est seul compétent pour pouvoir la permettre, la DPR 2017-2019 entend favoriser les « rapprochements » entre communes et CPAS :

« Afin d'opérer un maximum de synergies pour un service de qualité au moins égale pour le citoyen, les communes seront incitées à opérer des fusions internes comme externes. Ainsi, la création de services communs de support (GRH, informatique, assurances, marchés publics, ...) sera requise entre communes, CPAS et régies communales. Le rapprochement entre les services de l'administration communale et ceux du CPAS sera facilité sur base volontaire, tout en conservant la pleine autonomie des comités d'attribution[1]*».*

L'objectif poursuivi ici est donc de pouvoir développer un cadre facilitant les synergies et les regroupements, dans une double optique d'économies d'échelle et de performance, en fournissant les outils nécessaires.

Le présent projet de décret trouve dès lors à s'articuler pleinement avec celui qui vise l'implémentation dans la législation d'une obligation de programmation stratégique transversale des pouvoirs locaux.

La réforme proposée, souhaite encourager les administrations communales et les CPAS à éliminer les chevauchements d'activités et renforcer les missions spécifiques de chacun.

Les rapprochements de services supports et la clarification des missions respectives de chacun des acteurs institutionnels au sein du paysage communal participent à la bonne gouvernance locale et symboliquement réconcilient le citoyen avec la gestion communale.

Au vu des obstacles précités et de la complexité réglementaire, il convient d'accompagner les pouvoirs locaux dans la mise en place et la consolidation de synergies en opérant les modifications législatives et réglementaires pouvant favoriser la coopération entre Commune et CPAS.

La réflexion sur les synergies portées par la Commune et le CPAS fait l'objet d'une stratégie planifiée et transversale. A ce titre, elle est partie intégrante des PST des deux institutions, soumis tous les deux au comité de concertation commune-CPAS.

Ces modifications législatives poursuivent les objectifs suivants :

- **Renforcer le dialogue entre dirigeants politiques et administratifs de la commune et du CPAS ;**

- **Proposer une définition claire de la notion de synergie ;**

- **Clarifier les outils permettant l'édification de synergies notamment via l'utilisation d'un canevas harmonisé du rapport sur les synergies et d'une matrice de coopération ;**

- **Lever certains obstacles à la création de synergies principalement par la mise en place de conventions entre le CPAS et la Commune ;**

Soutenir les pouvoirs locaux à créer des synergies et des coopérations intracommunales, notamment les encourager à regrouper les services de support de leurs entités. En complément de ces propositions législatives, un accompagnement des pouvoirs locaux dans la mise en œuvre des synergies sera mis en place. Outre le canevas harmonisé du rapport sur les synergies, un guide méthodologique et de programmation des synergies sera proposé.

---

[1] « La Wallonie plus forte » - Déclaration de politique régionale 2017-2019, Namur, 25.7.2017, p32.

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1er.

A l'article L1122-11, un alinéa est ajouté. Il précise les modalités de rédaction et de concertation du rapport annuel sur les synergies.

La rédaction du rapport annuel sur les synergies est confiée aux deux directeurs généraux. Cela renforce le dialogue entre eux et contribue à réfléchir aux actions possibles à synergiser.

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.

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 coopérations entre eux.

La mise en place de synergies réclame un dialogue entre le CPAS et la Commune. La concertation sur les synergies, déjà prévue par l'actuelle législation, revêt une importance accrue s'inscrivant dans la dynamique de programmation stratégique. C'est la raison pour laquelle il est présenté, débattu et adopté lors d'une réunion annuelle commune et publique du conseil communal et du conseil de l'action sociale au cours de laquelle des amendements peuvent être adoptés. Une discussion sera également prévue sur les projections de politique sociale locale. La réunion des conseils conjoints à laquelle est inscrite la présentation du rapport annuel sur les synergies se tient avant l'adoption des budgets du CPAS et de la commune par leurs conseils respectifs.

Un canevas du rapport annuel sur les synergies est inséré, il contient les éléments a minima à savoir :

1° Un tableau de bord des synergies réalisées et en cours ;

2° Un tableau de programmation annuelle des synergies qui sont projetées et une grille qui évalue le niveau de rassemblement des services de support. Cette grille est appelée matrice de coopération ;

3° Une liste reprenant les marchés publics conjoints et les marchés publics séparés pouvant faire l'objet de marchés publics conjoints.

Le rapport annuel sur les synergies est annexé au budget communal. En devenant une pièce à annexer au budget communal, il y a égalité de procédure entre le CPAS et la commune.

Art. 2

La possibilité offerte au Directeur général du CPAS de participer au comité de direction de la commune contribue au dialogue entre administration. A tout le moins, les ordres du jour et procès-verbaux du comité de direction de la commune lui sont communiqués.

Art. 3

Est insérée une section 1ère bis intitulée « Les conventions entre la commune et le centre public d'action sociale ressortissant de son territoire ». Cette section consacre la volonté de conventionnement entre la commune et le CPAS en matière de synergies.

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 quelques sortes, le conventionnement offre une garantie juridique au dispositif local.

Art. 4

L'article 4 inscrit une définition de la synergie. La synergie entre la commune et le centre 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'échelles, d'accroître l'efficacité organisationnelle et de viser l'efficience du service public en respect des missions et de l'autonomie de chacun.

Les termes de cette définition sont explicités :

« 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 coopérations 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 délégatif.

« 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 le 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.

« 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 gouvernance locale. Le renforcement des synergies entre le CPAS et la commune contribue à l'efficacité organisationnelle par la mise en œuvre de coopérations. Celles-ci participent aux processus de gestion pour d'une part, remplir les missions et atteindre les objectifs fixés et d'autre part pour accroitre la satisfaction des citoyens, des autorités politiques, du personnel, des créanciers et des fournisseurs.

« Viser l'efficience du service 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 ou de coopérations ne peut entamer l'autonomie respective des institutions locales.

Par ailleurs, un cadre légal permettant de recourir à la réalisation de prestations communes de support, au rapprochement ou à l'unification des services est inscrit dans le code.

Le conventionnement entre le CPAS et la commune doit garantir l'engagement de chaque partie dans un but commun. 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 quelques sortes, le conventionnement offre une garantie juridique au dispositif local.

La loi définit la notion de services de support. Ils regroupent l'ensemble des prestations internes qui contribuent indirectement à la mission première de l'administration publique. Ils sont constitués principalement des services achats, ressources humaines, maintenance et informatique.

Les prestations de support garantissent la bonne marche de l'organisation. 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.

Le rassemblement ou l'unification de services de support s'inscrit dans le programme stratégique transversal de la commune.