



Optimiser pour consolider l'action locale



ALAIN DEPRET SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Le 11 mai dernier, l'Union des Villes et Communes de Wallonie tenait son Assemblée générale annuelle dans les bâtiments du Louvexpo récemment inaugurés à La Louvière. Comme à l'accoutumée, la première partie de l'AG était statutaire. Ce fut donc l'occasion pour Jacques Gobert, Président de l'Union, de présenter l'année communale 2011 au travers du récent rapport d'activités de l'UVCW, mais aussi à Olivier Dubois, représentant le Ministre des Pouvoirs locaux Paul Furlan, de présenter son point de vue quant à l'avenir financier et stratégique des communes.

LE GRAND THÈME DE l'Assemblée générale était cependant abordé en deuxième partie de matinée. Il s'agissait ainsi de l'avenir des communes et de l'optimisation de l'action locale. Dans un environnement qui évolue fortement, notamment en raison de la crise économique et de la réforme de l'État, les pouvoirs locaux connaissent en effet

des difficultés financières et vont devoir s'adapter pour affronter une période difficile.

Ce contexte de crise, tout comme l'évolution des demandes de la société, poussent les pouvoirs locaux à mieux s'assurer de la pertinence de leurs choix stratégiques, à pratiquer une gestion toujours plus efficiente et transparente,

ainsi qu'à rechercher des marges d'économies de manière dynamique et novatrice. Aussi bien les exposés que les quatre ateliers déclinés l'après-midi ont permis de dégager des pistes nouvelles et ont mis en évidence les bonnes pratiques en matière d'amélioration de la gestion locale. Tout cela, et bien plus encore, dans le dossier qui suit.



Lors de l'Assemblée générale, les résolutions suivantes ont été prises à l'unanimité :

Approbation des comptes 2011

Olivier Vandenmuisenberg, Comptable de l'Union, a présenté les comptes.

Hugues Fronville (BDO DFSA), Commissaire-Réviseur d'entreprises, a présenté le rapport de certification sans réserve.

À l'unanimité, l'Assemblée générale a approuvé les comptes 2011 et a donné décharge aux administrateurs et au commissaire.

Budget 2012

L'Assemblée générale a approuvé le budget 2012 à l'unanimité.

Remplacement d'administrateurs

Depuis l'Assemblée générale de 2011, deux administrateurs ont présenté leur démission.

Il s'agit de :

- Monsieur Carlo Di Antonio, Bourgmestre de Dour,
- Madame Catherine Houdart, Échevine à Mons.

Le Conseil d'administration a proposé de les remplacer en élisant respectivement :

- Monsieur Damien Yzerbyt, Échevin à Mouscron,
- Monsieur Marc Barvais, Bourgmestre ff de Mons.

Cette proposition a été approuvée.



Rapport d'activités - L'année communale



JACQUES GOBERT PRÉSIDENT

La législature communale 2007-2012 est déjà bientôt derrière nous. En six ans, notre environnement a terriblement évolué : crise économique, climat, pauvreté sont autant de problématiques sociétales que nous ressentons au plus près des citoyens, dans nos villes et communes. C'est dire l'importance des pouvoirs locaux dans notre société, appelés à servir l'intérêt général en conjuguant solidarité et proximité.

DES ÉQUIPEMENTS ET SERVICES locaux de qualité et accessibles sont plus que jamais déterminants pour le développement territorial et la cohésion sociale. L'importance de la

juste défense et promotion des villes et communes est en conséquence une tâche d'intérêt commun, qui a ses exigences et sa grandeur. Je voudrais en faire le bilan au cours de la législature communale écoulée,

en dessiner les avancées, et esquisser les défis que, tous ensemble, nous devons relever.

Les finances communales

Commençons par l'évolution des finances communales, où l'on constate que les autorités locales ont réalisé un véritable tour de force pour maintenir leurs finances à flot. Ainsi, en termes d'évolution tendancielle 2007-2012, on relève une réduction, lente mais inexorable, du boni cumulé, qui passe à 288 millions d'euros en 2012.

Si on ajoute à ce léger boni, le fait que la part des communes dans la dette publique belge n'est que de 5 %, et que la Banque nationale a confirmé que les pouvoirs locaux ne sont aucunement responsables du dérapage du déficit public belge – nous nous sommes assez battus pour qu'il soit reconnu que nous respectons cette fameuse trajectoire budgétaire européenne! –, on peut dire que, globalement, la situation financière des communes wallonnes est saine.

Mais à quel prix? Au prix de la stagnation des investissements, ce qui ne manque pas de nous inquiéter. Alors qu'en fin de législature, les investissements ont habituellement tendance à croître sensiblement, ils stagnent en 2010 et 2011, signe de difficultés financières évidentes.

La crise économique et financière que nous traversons pèse doublement sur notre capacité à investir. En effet, au-delà des effets mécaniques de la crise sur les recettes et dépenses, ces phénomènes sont amplifiés par le désengagement des autorités fédérales en termes de transfert de tâches et de dotations insuffisantes pour y faire face.

Ainsi, notre capacité financière pour investir dans l'amélioration des services et infrastructures nécessaires aux citoyens et aux entreprises est mise en cause. La dynamique de travaux décentralisés, qui représentent près de 50 % des investissements publics belges, offre pourtant une amélioration immédiate du cadre de vie et est génératrice d'activités économiques si nécessaires à notre Région.

Au début de cette législature communale, l'Union des Villes et Communes de Wallonie entendait obtenir des autorités régionales et fédérales un pacte de stabilité financière pour les pouvoirs locaux.

Ses axes principaux étaient :

- la neutralité budgétaire de toute mesure prise par les autorités supérieures;
- le refinancement du Fonds des communes, pour atteindre 25 % de nos recettes;
- une fiscalité communale modernisée, pérenne et dynamique, qui assure une contribution équilibrée de tous aux services assurés par les collectivités locales;
- un droit de tirage et une simplification des subventions.

Si nous faisons le bilan financier de la législature, nous constatons que la crise est passée par là. En effet, on assiste à une réduction continue de la croissance des recettes, pour donner une faible moyenne de 2,8 %/an sur 2007-2011 (pour 3,1 % en Flandre et 3,6 % à Bruxelles).

Les recettes fiscales, qui constituent près de la moitié des recettes, connaissent un ralentissement très net en 2011. En effet, la crise économique se ressent sur les revenus des ménages et sur l'activité des entreprises, et leurs contributions via les additionnels à l'IPP et au précompte immobilier se tassent.

Du côté des dividendes, la situation est carrément catastrophique : moins 1 %/an sur la législature, moins 7 %/an sur les 3 dernières années; moins 9 % pour 2011 et ce, rien que pour les dividendes énergie, chute encore aggravée par la perte définitive des dividendes du Holding communal. Grâce au combat, quotidien de notre association, trois mesures positives au niveau de la Wallonie stabilisent nos recettes. Tout d'abord, il faut souligner que grâce au refinancement du Fonds des communes, via le mécanisme de croissance sur base de l'indexation plus 1 %, le Fonds des communes constitue à nouveau un quart des recettes, et c'est dorénavant la recette la plus stable et la plus dynamique. Mais, à chaque exercice budgétaire du Gouvernement wallon, avec le Ministre des Pouvoirs locaux, Paul Furlan, nous devons défendre de haute lutte le maintien de ce mécanisme d'indexation salutaire.

En ce qui concerne les subsides et la neutralité budgétaire des décisions des autres niveaux de pouvoir, autant nous devons nous plaindre des charges nouvelles imposées par le Fédéral sans les moyens correspondants – nous y reviendrons tout de suite –, autant nous saluons la manière dont le Gouvernement wallon met tout en œuvre pour respecter l'engagement de neutralité budgétaire pour les pouvoirs



“ LES AUTORITÉS LOCALES ONT MAINTENU LEURS FINANCES À FLOT ”

locaux. Ainsi, la compensation des différentes exonérations de précompte immobilier est, globalement, assez correctement assurée.

Une autre avancée qui contribue à la prévisibilité de nos recettes est la mise en place, par le Ministre des Pouvoirs locaux, Paul Furlan, d'un projet-pilote en matière de droit de tirage pour les travaux de voirie. C'est le résultat d'une revendication historique des municipalistes.

Fixer des critères de répartition transparents et déterminer une enveloppe par commune constituent un premier pas, signe d'une volonté de moderniser la gouvernance. C'est un progrès, mais le projet-pilote reste en deçà des besoins et attentes des villes et communes. Comme à Bruxelles et en Communauté germanophone, il faut créer, à côté du Fonds des communes, un réel Fonds d'investissements, un Fonds d'équipements et, outre le programme triennal, y intégrer au moins les infrastructures sportives et les subsides consacrés à l'énergie, voire plus largement, au développement durable.

La mise en place d'un Fonds d'investissements accélérerait le rythme des investissements publics et permettrait aux autorités locales de mieux les intégrer dans une dynamique de programmation stratégique



d'accueil, dans les écoles, dans la politique de la jeunesse, dans les politiques d'intégration et de cohésion en concertation avec les associations et toutes les forces vives de la société.

Dès lors, que pouvons-nous faire ? Que devons-nous faire ? D'une part, je viens de le souligner, nous devons nous battre pour garantir la stabilité des recettes, via la neutralité budgétaire des mesures des

autorités régionales et fédérales et, croyez-moi, c'est un combat quotidien de votre association représentative.

L'Union a aussi réfléchi à quelques pistes pour stabiliser les recettes fiscales et je les évoquerai tout à l'heure. En attendant un droit de tirage généralisé, nous avons besoin que la Région et la Communauté s'engagent sur une simplification radicale des subventions, en standardisant les procédures d'introduction des dossiers, de

contrôle, et de liquidation des subventions. Ce serait, à tous les étages, un énorme gain de temps et d'argent. Il en va de même pour les projets-pilotes de tous ordres.

Par ailleurs, les pouvoirs locaux doivent s'adapter au nouveau contexte. C'est pourquoi nous avons choisi comme thème de la présente Assemblée générale l'amélioration de la gestion communale. Tout à l'heure, seront mises en évidence quelques pistes pour dynamiser et rénover les services publics locaux, pour dépenser mieux, pour un meilleur rapport qualité-prix des services aux citoyens, aux associations, aux entreprises.

Les autorités locales les plus visionnaires ont déjà entrepris ce virage :

- tout d'abord, elles décident de leur stratégie communale, se fixent une programmation pluriannuelle financière, et s'assurent de l'efficacité des actions entreprises en les évaluant et, si nécessaire, les réorientant ;
- parallèlement, elles rénovent la gestion de l'organisation : elles responsabilisent et motivent le personnel ; elles améliorent leurs processus internes et contrôlent leur gestion via des indicateurs pertinents ; elles développent radicalement l'e-gouvernement et les services en ligne ;
- enfin, elles brisent les tabous et travaillent davantage en synergies avec tous les partenaires locaux et supralocaux.

communale. Il faut passer à la vitesse supérieure ; les équipements publics et l'économie wallonne en ont besoin.

Pour terminer cet aperçu de l'évolution des recettes, on se souviendra que les dividendes accordés par les intercommunales d'énergie comportaient une partie qui visait à rémunérer l'occupation du domaine public, de la voirie.

Avec la libéralisation, ces dividendes ont fondu comme neige au soleil, mais, sur requête de notre association, un mécanisme de redevance a été mis en place en gaz comme en électricité.

Au cours de la législature écoulée, les décideurs locaux sont parvenus à contenir la croissance des dépenses à 2,8 %/an. C'est une véritable prouesse ! Quand on sait que leurs dépenses pour les interventions en faveur des zones de police (10 %) et des CPAS (10 %) ont connu une croissance de 5 %/an et qu'on n'est pas loin de ce taux pour les dépenses de personnel, on mesure l'effort fait sur les dépenses de fonctionnement.

Observer que les dépenses pour les CPAS et les zones de police, l'incendie et les hôpitaux évoluent deux fois plus vite que la moyenne des dépenses, c'est constater un énorme transfert de charges du Fédéral vers les Pouvoirs locaux.

Et le pire est devant nous avec la réforme du financement des pensions des agents

statutaires : en 2016, le taux de cotisation sera de 41,5 %, soit un surcoût cumulé d'1 milliard d'euros d'ici 2016 pour les pouvoirs locaux belges. Ces chiffres insoutenables confortent notre association dans sa revendication d'une réforme de la structure de la pension publique. Il faudra se résoudre à accorder aux statutaires une pension mixte, calquée sur leur carrière, à savoir une pension de salarié pour les années sous contrat et une pension publique pour les années sous statut.

Il y a aussi, avec la crise économique, la croissance des dépenses d'aide sociale accordées par les CPAS : + 8,8 % en 2011. Sans parler des impacts financiers, pour les pouvoirs locaux, du transfert aux Régions du financement des maisons de repos et maison de repos et de soins.

Il faut ajouter à cela les changements de société qui s'opèrent devant nous et auxquels les pouvoirs locaux se doivent d'apporter, en proximité, les réponses appropriées : vieillissement, intégration de la diversité, augmentation démographique, défi énergétique, mobilité, sécurité, amélioration de l'espace public, etc.

Il convient donc que les autorités régionales et fédérales, inversent la tendance et que les pouvoirs locaux soient davantage soutenus pour investir en proximité : dans les services et institutions de soins, dans le logement, dans les crèches et services

La démocratie locale et la gouvernance

Au cours de la législature écoulée, la démocratie locale a connu trois évolutions fondamentales, au cœur du fonctionnement du collège communal: l'élection directe du bourgmestre, la motion de méfiance constructive, et la présence du président du CPAS au sein du collège communal.

Première réforme: depuis 2006, le Bourgmestre est élu directement, automatiquement. Est élu bourgmestre, le meilleur score sur la liste la plus importante de la majorité.

Comme on le sait, ce mécanisme d'élection directe était fortement verrouillé. Si le bourgmestre désigné refusait ou démissionnait, la sanction était lourde; il ne pouvait être membre du collège - ceci pour éviter que la personne plébiscitée n'accepte complaisamment de céder sa place en exécution de tractations politiques préalables. Or, il peut y avoir de nombreux motifs valables qui contraignent un mandataire à ne pas accepter un mandat de bourgmestre (activité professionnelle, personnalité, etc.); lui interdire l'accès au collège était donc une sanction trop sévère. C'est pourquoi, le Code de la démocratie locale vient d'être modifié, et dorénavant seuls les 3 premiers sur la liste sont sanctionnés d'interdiction de participer au collège; les suivants, s'ils refusent, pourront être échevin ou président de CPAS.

Quels sont les résultats politiques de ce nouveau mode de désignation du bourgmestre? Deux tiers des bourgmestres étaient connus le soir des élections, ce qui veut dire que leur liste avait la majorité absolue. On a donc négocié dans le tiers restant et moins d'1 majorité sur 10 s'est faite sans la liste la plus forte. Si je dis cela, c'est parce que beaucoup avaient reproché au nouveau mécanisme d'élection directe du bourgmestre le fait qu'il ne mettait pas fin aux accords politiques pour constituer une majorité. Autre enseignement, 12 % des bourgmestres n'étaient pas têtes de liste. A propos du bourgmestre, signalons une nouveauté pour la prochaine législature: les conseils communaux pourront confier la présidence du conseil communal à un élu, hors collège, de l'un de ses groupes politiques démocratiques.

Deuxième réforme: la motion de méfiance collective: le conseil communal peut démettre la majorité en place,

mais pour autant qu'il propose un nouveau pacte de majorité. Idem pour un seul membre du collège: il faut lui proposer un remplaçant. Certains ont craint que l'introduction d'un mécanisme de méfiance constructive ne favorise l'instabilité politique, mais ce n'est pas ce que les chiffres révèlent, puisque nous avons connu, sur la législature, 10 motions de méfiance collective, ce qui n'apparaît pas excessif.

Troisième réforme: en vue d'accroître les synergies commune-CPAS, le président de CPAS est membre à part entière du collège; il peut même exercer des fonctions scabinales.

En plus, outre la possibilité de désigner un receveur local commun, communes et CPAS sont invités à procéder à un rapprochement des services pour réduire les frais de fonctionnement et pour assurer un service plus performant aux citoyens. Ainsi la mise en commun de la gestion des services finances, marchés publics, bâtiments et matériel, informatique, téléphonie, assurances, ainsi que gestion des ressources humaines, permet de générer des économies d'échelle, d'éviter les doubles emplois et en conséquence d'améliorer les prestations. Plus avant, on voit aussi de plus en plus apparaître le regroupement des services administratifs communaux et du CPAS sur un même site.

À la demande du Ministre des Pouvoirs locaux, et avec un groupe de travail composé de secrétaires, de receveurs, de représentants de la Direction générale des Pouvoirs locaux et de l'Action sociale, et du CRAC, notre association a rédigé un vade-mecum recensant une vingtaine de bonnes pratiques aisément généralisables, ainsi qu'une série de fiches permettant de résoudre certaines difficultés juridiques relatives aux synergies.

Une quatrième réforme a suivi, c'est la limitation du cumul des mandats et rémunérations des mandataires locaux. Sur le plan financier, la rémunération du mandataire local ne peut dépasser 1,5 fois le montant de l'indemnité parlementaire. Sur le plan des mandats, un mandataire local ne peut détenir plus de 3 mandats exécutifs dans les intercommunales et associations de projet. À cette occasion, la question de la rémunération tranchée, notre association n'a pas manqué de rappeler qu'il est nécessaire que les mandataires locaux puissent



“
**LA DÉMOCRATIE
LOCALE A BESOIN
DE MANDATAIRES
LOCAUX QUI
DONNENT CONTENU
À L'INTÉRÊT
GÉNÉRAL**
”

cumuler un certain nombre de mandats qui constituent un engagement, légitime et nécessaire, du mandataire local en faveur de ses administrés.

Les communes doivent se regrouper dans des structures supralocales pour offrir au meilleur coût des services performants à la population en matière de déchets, d'eau, de logement, d'énergie, etc. Ce sont là des services vitaux pour la population, stratégiques pour les collectivités, qui nécessitent un encadrement à la fois rompu à l'exercice de fonctions exécutives et conscient des besoins des habitants de l'ensemble des communes concernées.

Nous avons, de même, soutenu que cette expérience de décideur local est également nécessaire au niveau des parlements, où la présence d'élus locaux permet d'éclairer l'élaboration législative, par la connaissance de terrain de ceux qui sont au quotidien aux prises avec les problèmes des citoyens et de la mise en œuvre concrète des décisions supérieures.

Par ailleurs, notre association estime indispensable de rationaliser et de simplifier les règles et procédures qui touchent à



l'exercice de mandats et de leur contrôle, tant au niveau régional, impliquant le CDLD, le décret sur les intercommunales et le Code du logement, qu'en concertation avec le niveau fédéral.

Une cinquième réforme a encore suivi. En 2007, suite à certaines irrégularités locales, la tutelle a été renforcée via l'instauration d'une longue liste d'actes à transmettre obligatoirement à l'autorité de tutelle. Les 99 % des communes wallonnes qui avaient fonctionné sans problème ont été victimes des lourdeurs administratives et longueurs des procédures instaurées dans un mouvement de balancier excessif et contraire à la bonne gestion.

Notre association a donc fortement plaidé pour que le balancier soit ramené au point d'équilibre entre sécurité juridique et simplification administrative.

Une certaine avancée est occupée à se faire en ce sens, notamment avec le projet-pilote de guichet unique pour la tutelle sur les dossiers qui font l'objet d'un double contrôle de l'usage du subside régional et des marchés publics y relatifs. Dans le même temps, les dossiers de tutelle pourront dorénavant être gérés par voie électronique : e-tutelle est une belle avancée dans l'e-gouvernement.

Il me faut encore signaler les évolutions qu'ont connues les entités paralocales. L'approche consolidée et le contrôle des entités paralocales ont été renforcés. De nouvelles règles ont été imposées aux intercommunales : transparence de gestion, représentation proportionnelle au sein des organes de gestion, limitation des rémunérations et avantages en nature, etc. Notre association regrette toutefois qu'aucune mesure n'ait été prise pour accroître l'efficacité et l'efficacité des

intercommunales, avec une attention particulière pour les intercommunales agissant dans un secteur d'activité concurrentiel.

Autre mesure toute récente, un régime juridique propre aux asbl paracomunales vient d'être mis en place. Il prévoit un contrat de gestion entre la commune et l'asbl, et un rapport annuel d'évaluation de son exécution. Toujours en phase avec les évolutions, notre association a rédigé un modèle de contrat de gestion.

De son côté, la démocratie participative a également fait l'objet d'une vague de mesures décrétales : le droit d'interpellation citoyenne est désormais obligatoire, le budget participatif reçoit une base décrétale, le conseil communal est tenu de débattre du résultat d'une consultation populaire, et le bulletin communal est balisé : outre les communications du collège, s'il est ouvert aux groupes politiques, tous les groupes politiques démocratiques doivent y avoir accès dans la même proportion.

Notre association s'est opposée à l'ouverture d'un droit, pour le citoyen, de participer à une assemblée générale d'intercommunale et d'y inscrire un point à l'ordre du jour. En tout cas, compte tenu du décret sur des intercommunales, la concrétisation de cette mesure ne sera pas aisée.

Deux importantes réformes sont également en cours, qui doivent normalement aboutir tout prochainement. La première vise à nous aider à regarder au-delà de la gestion quotidienne, grâce à l'élaboration d'un programme stratégique communal. La seconde vise à la modernisation de l'administration, par la réforme des missions, responsabilités et statuts des secrétaires et receveurs.

Aujourd'hui, les communes établissent en début de législature un programme de politique générale. Le Gouvernement wallon a décidé d'encourager les communes à aller plus loin. Concrètement, le programme stratégique transversal communal (PST) va traduire la charte politique de l'équipe municipale en axes stratégiques, en objectifs opérationnels puis en actions assorties d'un plan financier.

En collaboration avec la Région, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a mis à disposition des communes un vade-mecum du PST visant à présenter ce concept de gouvernance. La démarche stratégique porte bien évidemment sur le développement des politiques locales, mais consacre également toute l'attention requise à l'optimisation de l'administration elle-même. Compte tenu de l'évolution des attentes des citoyens en termes de qualité des services publics, un important volet doit être consacré à l'amélioration de l'efficacité de l'administration : compétence, formation et motivation des agents ; équipements et infrastructures performants ; synergies avec le CPAS ; informatique, e-gouvernement et services en ligne ; performances énergétiques ; etc.

La modernisation des administrations communales passe par la rénovation du fonctionnement et des missions de ses cadres dirigeants. Les grades légaux sont les partenaires managériaux du collège communal. La réforme de leur statut va aller de pair avec une modernisation de la gestion communale, par la mise en place d'un comité de direction et d'un contrat d'objectifs qui coordonneront les objectifs d'action politique et les objectifs d'action administrative.

En vue d'améliorer le service rendu aux citoyens, la motivation du personnel est essentielle. Et là, il y a encore du travail à faire ! Le statut est trop rigide. Il ne permet pas de soutenir la motivation et la prise de responsabilité ; il ne permet pas de diversifier et de rendre plus mobile la carrière de l'agent ; et le manque de souplesse de la barémisation nous empêche de recruter et conserver aux fonctions critiques les talents dont nous avons pourtant grand besoin.

La dualité des conditions administratives et pécuniaires des agents contractuels et statutaires constitue une véritable difficulté dans la gestion du personnel. Les

régimes des contractuels et des statutaires doivent être rapprochés au maximum. D'une part, presque tous les aspects de la carrière des contractuels peuvent être alignés sur celle des statutaires : recrutement et stage, évolution de carrière, promotion, congés, pécule de vacances, allocations et indemnités, évaluation, formations, et même second pilier de pension. D'autre part, il convient d'alléger la procédure des sanctions mineures des statutaires, de lutter contre les excès des congés de maladie, spécialement en fin de carrière, et d'instaurer la pension mixte.

Avant de refermer cet important chapitre de la gouvernance, relevons que notre association a mené une réflexion sur la coopération supracommunale. En effet, des expériences de communautés urbaines et de communautés de territoires ont mis en évidence la recherche de territoires pertinents de coopération à une échelle intermédiaire entre la commune et la Région. Qu'il s'agisse de logement, de mobilité, d'implantations commerciales, d'infrastructures médico-sociales, de programmes de cohésion sociale, d'équipements sportifs, une concertation, une coordination au niveau d'un bassin de vie s'avère souvent nécessaire.

La compétence centrale de la communauté serait de mettre en place la stratégie et le programme de développement économique, social, environnemental et culturel de son territoire de coopération. C'est une mission de structuration territoriale, de mise en cohérence des politiques et de coordination de l'affectation des moyens.

Sur le plan de la gouvernance, l'assemblée délibérative de la communauté serait un conseil composé de conseillers communaux; son exécutif serait un collège composé des bourgmestres, responsable devant le conseil. Pour ne pas démultiplier les structures, la communauté de territoires pourrait avoir pour opérateur l'intercommunale de développement économique; dans cette optique, il conviendrait d'adapter la gouvernance politique de ces intercommunales.

Le financement des projets de développement de la communauté de territoires serait assuré via la mise en place d'un contrat de territoires. Une subvention communale pourrait être accordée, ou une part de la fiscalité pourrait être affectée ou partagée.

Le logement

L'évènement phare de l'année – et même de la législature – est la réforme du Code wallon du logement. Des pans entiers du Code ont ainsi été révisés : ancrage communal, salubrité, mixité sociale, financement du secteur, tutelle et audit des sociétés de logement, diversification de leurs activités, accompagnement social, etc.

La commune est un acteur incontournable de la politique du logement, essentiellement au travers du programme d'ancrage communal du logement. Mettre à disposition des logements décentes à ses citoyens et lutter contre les marchands de sommeil, faire du logement un vecteur d'intégration et de cohésion sociale, réaliser au mieux la mixité sociale, être responsable et solidaire avec les communes du même bassin de vie, voilà sans doute le grand défi qui attend les villes et communes ainsi que les sociétés de logement public pour ces prochaines années.

Des moyens financiers importants sont nécessaires pour ce faire. Et ils sont fort insuffisants. Ainsi, les municipalistes ont déploré que le budget régional ne permette de créer que 750 nouveaux logements par an, là où l'engagement du Gouvernement wallon est de 7 000 pour 2014. C'est d'autant plus regrettable que les investissements dans la construction de logements sont générateurs d'emplois et profitent directement à l'économie locale et régionale. L'Union continue donc à réclamer un investissement plus important de la Région dans le secteur.

Du côté de la rénovation et de la mise aux normes PEB, le P.I.Vert (plan d'investissement et d'amélioration des logements existants) répond à une demande forte du secteur. Les 425 millions d'euros dévolus à la rénovation énergétique et à l'amélioration des conditions de sécurité et de salubrité concourront à améliorer la qualité du logement public, même si l'enveloppe est nettement inférieure aux besoins du parc de logements.

Depuis la note d'orientation jusqu'à l'adaptation de la réforme du Code par le Parlement wallon, l'Union n'a eu de cesse de défendre les intérêts des SLSP et des communes, tout spécialement en obtenant une application raisonnable de l'obligation faite au bourgmestre de reloger en cas de déclaration d'insalubrité, ainsi qu'en soutenant les bassins de vie comme

alternative à la sanction en cas de non-atteinte de 10 % de logements sociaux par commune.

De nombreuses mesures doivent encore être concrétisées et nous poursuivrons bien évidemment nos efforts pour aider au mieux nos membres à relever l'un des plus importants enjeux pour nos citoyens : celui du logement décent pour chacun.

Le développement territorial

Développement territorial, planification, permis, noyaux d'habitat..., les communes sont les partenaires de proximité de la Région en matière de gestion de l'espace et du cadre de vie. La législature communale a incontestablement été marquée par un mouvement de balancier; l'aménagement du territoire s'est progressivement recentralisé au détriment du travail de proximité des communes.

Les réformes successives se sont faites à un rythme qui fait obstacle à leur bonne application. Le paysage réglementaire est trop changeant, et les procédures trop complexes posent énormément de problèmes d'applicabilité. Aussi, l'Union n'a eu de cesse de rappeler au Gouvernement wallon que la gestion optimale du territoire exige des législations claires pour tous les acteurs de terrain, qu'il s'agisse des citoyens, des entreprises, ou des communes.

C'est donc avec enthousiasme que notre association a participé à la démarche régionale d'évaluation du Cwatupe, en réalisant une enquête auprès des communes, dont il est sorti plus de 200 propositions concrètes. Elles visent à accélérer, simplifier et optimiser les procédures et les outils, afin de permettre aux communes de se recentrer sur les enjeux de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme : la régulation durable des activités humaines et l'usage parcimonieux du sol.

En permanence, nous devons convaincre la Région de maintenir une collaboration forte et structurée avec les communes, d'être respectueuse des prérogatives des autorités locales dans le développement de leur territoire. Les municipalistes ne peuvent en effet accepter d'être relégués à un rôle d'exécutant des décisions régionales, ni être enfermés dans l'unique octroi de permis de peu d'importance, négligeant par ce fait le rôle fondamental des communes dans la gestion du cadre de vie de leurs citoyens.



À l'occasion du lancement par la Région du processus de détermination des noyaux d'habitat, notre association a insisté pour que la concertation amorcée en soit le moteur continu. La consultation doit permettre aux communes, et singulièrement aux communes rurales, d'analyser la pertinence des noyaux d'habitat proposés par le Gouvernement et de présenter des alternatives. Dans tous les cas, il devra y avoir au minimum un noyau d'habitat par commune et chacun de ces noyaux devra s'inscrire dans la continuité des politiques locales préétablies (PCDR, schéma de structure, rapport urbanistique et environnemental, etc.).

Les noyaux d'habitat doivent permettre d'appréhender de manière cohérente, dynamique et durable l'évolution du territoire local. Il est essentiel que les communes puissent modifier, amender, faire évoluer leurs noyaux d'habitat en permanence au regard de leurs spécificités et de leur développement territorial intrinsèque. L'Union a également réclamé la plus grande transversalité entre échelons régional et communal, via un lien entre noyaux d'habitat et les politiques d'aménagement du territoire (simplification des procédures de révision des plans de secteur), d'implantations commerciales (favoriser l'implantation des commerces au sein des espaces densifiés), foncières (moyens opérationnels supplémentaires) et de mobilité (développer l'offre de transport, sans la réduire en dehors des noyaux).

Pour assurer un développement territorial équilibré à notre Région, l'actualisation du cadre structurant qu'est le Schéma de développement de l'espace régional

est essentielle. À l'occasion de cette actualisation, nous préconisons une évolution du SDER vers un outil prospectif, qui facilite l'analyse des projets d'aménagement.

Avec la problématique planétaire des changements climatiques, l'énergie est un des défis de ce début du XXI^e siècle. La question énergétique impacte les communes au moins sous trois aspects :

- les coûts liés à la libéralisation, avec les conséquences sur les dividendes ;
- l'intégration des performances énergétiques des bâtiments (la PEB) dans la gestion des permis d'urbanisme ;
- et les énergies renouvelables, avec le cadre de référence éolien.

La législature a vu la réorganisation du secteur de l'énergie dans le cadre de la libéralisation. Les métiers de fourniture et de distribution ont été séparés, et les communes y ont perdu une partie de leurs dividendes. L'Union a obtenu de la Région qu'elle compense partiellement cette perte par une redevance de voirie pour l'électricité et pour le gaz.

Cette année, la menace de pertes importantes pour les communes est venue de la CREG, la commission fédérale de régulation de l'énergie, qui entendait imposer aux gestionnaires de réseaux de distribution (les GRD) une nouvelle méthode de calcul des tarifs qui prévoyait notamment une diminution drastique de la rémunération des capitaux investis. Le mécanisme envisagé portait atteinte aux pouvoirs locaux, investisseurs historiques et actionnaires majoritaires des GRD. Nous avons évidemment défendu que la juste rémunération des capitaux est indispensable alors que l'exigence de fiabilité et de stabilité des réseaux n'autorise aucune diminution des investissements et que le développement des énergies renouvelables exige des investissements massifs pour adapter le réseau à pareille production très décentralisée. Ce projet de réforme tarifaire est actuellement en suspens, mais nous restons très vigilants.

En matière d'implantations d'éoliennes, le Gouvernement wallon s'attelle à actualiser son cadre de référence. Les informations disponibles concernant l'élaboration de

la cartographie positive et le contenu du futur décret éolien ont suscité nos plus vives inquiétudes quant au respect de l'autonomie communale. Pour les municipalistes, l'avis conforme du conseil communal doit être demandé par la Région préalablement à sa décision sur un projet. Nous entendons aussi que les communes puissent obtenir un juste retour financier des projets éoliens compte tenu de leur impact sur le territoire : une fiscalité sur les mâts éoliens à l'instar de celle sur les pylônes GSM doit pouvoir être levée. Par ailleurs, pour que les communes puissent participer à un projet éolien, des mécanismes d'aide à l'investissement doivent être mis en place.

En environnement, le régime de coût-vérité des déchets reste problématique. L'obligation de répercuter le coût-vérité des déchets sur les ménages dans une fourchette de 95 à 110 % du coût de gestion est trop restreinte par rapport aux aléas. Nous prônons un abaissement du seuil inférieur de la fourchette à 90 %. Nous estimons qu'une sanction sous forme de refus de subside est contre-productive par rapport à sa finalité ; elle ne peut en tout cas être aveugle et doit rester proportionnée au dépassement constaté.

Relevons enfin que, pour appuyer les communes dans l'appréhension de toutes ces politiques de gestion durable du territoire, la Région wallonne soutient depuis plusieurs années la professionnalisation et l'amélioration des compétences au sein des communes. Des conseillers en environnement, en aménagement du territoire, en mobilité, en énergie et en logement sont à ce titre des ressources indispensables pour les pouvoirs locaux. Nous plaçons pour que ces métiers spécifiques fassent à présent l'objet d'un soutien pérenne par la Région, et puissent, dans le long terme, devenir de véritables leviers d'expertise locale pour une institution communale professionnelle et efficace dans les matières complexes du cadre de vie.

La sécurité, la police et l'incendie

Il y a 10 ans, la réforme des polices a été annoncée comme financièrement neutre pour les communes. Aujourd'hui, les communes financent à 60 % les zones de police, pour 40 % seulement de la part de l'État. Pendant ce temps, l'État, la Justice, ne cessent de confier toujours plus de missions

judiciaires et de charges administratives aux zones de police – on pense tout spécialement à la loi Salduz, aux grèves dans les prisons, aux demandes des parquets, etc. –, ce qui porte préjudice au développement de la prévention, de la police de proximité pourtant essentielles à la qualité de vie dans nos villes et communes: travail de quartier, prévention des crimes et délits par la bonne connaissance du tissu criminel, lutte contre les incivilités, etc.

Pour notre association, il est donc primordial, pour assurer la pérennité de la réforme des polices, de se concentrer rapidement sur deux objectifs majeurs. Premièrement, stabiliser le financement des polices locales. Dans l'immédiat, cela signifie notamment:

- garantir les montants annuels issus du Fonds de la sécurité routière en les intégrant au mécanisme de dotation de base,
- rendre l'indexation des dotations fédérales plus rapide et plus prévisible,
- et enfin stabiliser les coûts de personnel, le statut « mammouth » étant devenu impossible à maîtriser.

Deuxièmement, il convient de rendre aux bourgmestres une plus grande marge de manœuvre, une meilleure maîtrise de la politique à mener au sein de chaque zone de police, en phase avec leurs responsabilités propres en la matière. Cela implique notamment de réduire la charge qu'imposent aux policiers locaux les politiques fédérales, et notamment la justice et les parquets.

Par ailleurs, la poursuite des aides fédérales aux gardiens de la paix est un signal positif.

Notre association se réjouit d'avoir obtenu la prolongation des plans stratégiques de sécurité et de prévention (PSSP) jusqu'en juin prochain (et nous attendons la confirmation de leur nouvelle prolongation d'un an jusqu'en juin 2013); de leur côté, les contrats villes durables dans le cadre de la Politique des grandes villes (PGV) sont prolongés jusqu'en décembre 2012.

Concernant les sanctions administratives communales, les municipalistes leur reconnaissent une certaine efficacité, mais soulignent néanmoins qu'il s'agit, là aussi, d'un transfert de charges de la Justice vers les autorités communales, et que ce transfert ne s'est pas accompagné du financement nécessaire. Outre un meilleur soutien financier fédéral, nous demandons que le statut, les missions et

moyens juridiques précis dont disposent les acteurs des sanctions administratives (agents constatateurs et fonctionnaires sanctionneurs) soient clarifiés, pour faciliter le travail des communes et réduire le nombre de recours en justice intentés contre elles dans ce cadre.

Du côté de la sécurité incendie, la situation est pire encore qu'en police. Les communes supportent 90 % des coûts des services d'incendie, pour 10 % par le Fédéral. L'État a pourtant décidé en 2007 de réformer l'organisation des services de secours et de faire évoluer son intervention fédérale à concurrence de 50 %.

La seule manière pour l'État de progresser vers un financement 50/50 est qu'il prenne en charge tous les surcoûts liés à la réforme, laquelle ne peut dès lors être mise en œuvre qu'au rythme des nouveaux moyens fédéraux. Quant aux prézones opérationnelles qui servent, depuis 2010, à préparer les zones de secours, elles auront prochainement la personnalité juridique, ce qui a certes une portée symbolique importante, mais est un peu mettre la charrue avant les bœufs.



Le lecteur pourra visionner un reportage vidéo concernant l'AG sur notre site.

Pour l'Union, la priorité est, en concertation avec les pouvoirs locaux employeurs:

- de fixer des normes de fonctionnement adaptées à la diversité des situations locales;
- d'adopter un mécanisme de financement rééquilibré pérenne;
- d'adapter le statut des pompiers professionnels et d'améliorer le régime juridique des volontaires. Le statut du personnel d'incendie doit régler clairement les questions du temps de travail, de la rémunération des volontaires et du régime de fins de carrière. Le congé préalable à la retraite, s'il est pérennisé, est un surcoût qui doit être pris en charge par le Fédéral.

Enfin, le régime provincial actuel des redevances incendie, qui accuse un retard pouvant atteindre six ans, doit évoluer vers un nouveau mécanisme de financement des zones, de manière lissée et raisonnable, pour assurer un rééquilibrage progressif.

Conclusions

Nous sommes bien sûr loin d'un tour d'horizon complet de nos actions: marchés publics, développement local, e-gouvernement, santé, sport, culture et enfance, action sociale avec la Fédération des CPAS, ou encore coopération internationale, sont autant de secteurs dans lesquels le Conseil d'administration de l'Union est fédérateur des intérêts de toutes les communes de Wallonie, s'affirme comme force de persuasion et de proposition et est le représentant incontournable et écouté du monde municipal. Que ce soit via le *Mouvement communal*, le site internet, les formations, ou encore via les réseaux mis en place pour favoriser l'échange de connaissances et de bonnes pratiques, toute l'équipe de l'Union se mobilise au quotidien pour vous apporter son expertise et tout l'appui possible dans la gestion des services de proximité et le pilotage des politiques publiques.

Nous sommes à la veille d'un renouvellement des équipes municipales. Nous allons devoir gérer dans des circonstances difficiles: la crise économique et financière que traverse l'Europe a des effets jusqu'au niveau local. Et je ne parle pas seulement de la restriction de nos ressources qui exige une gestion très rigoureuse; je pense aussi aux effets de cette crise sur la population, je songe au risque d'une société de plus en plus duale. Nous devons donc oser un projet local ambitieux et, plus que jamais, investir dans des équipements et services de qualité.

La démocratie locale a donc cruellement besoin de mandataires locaux qui, avec bon sens, courage et honnêteté, s'engagent et donnent contenu à l'intérêt général. Qui, aussi, s'investissent dans la formation pour parfaire leurs aptitudes et compétences. Tous ceux qui s'engagent avec responsabilité au service de la cité méritent respect et appui. L'Union est donc à leurs côtés et leur offrira une palette d'occasions de se former et d'apprendre par l'échange d'expériences entre décideurs locaux. À l'occasion de cette échéance électorale municipale, aux quatre coins de la Wallonie, des milliers de candidats vont faire vivre ce fantastique laboratoire de démocratie que sont et restent nos communes. Bon succès à chacun d'entre vous.



LA 6^e RÉFORME DE L'ÉTAT ET LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES

Améliorer le management communal, optimiser les recettes et les dépenses

OLIVIER DUBOIS CONSEILLER BUDGÉTAIRE AU CABINET DE PAUL FURLAN, MINISTRE DES POUVOIRS LOCAUX ET DE LA VILLE

La situation économique n'est pas au beau fixe depuis un bon moment. Nous le ressentons au quotidien chez la plupart de nos concitoyens dans leur façon de consommer, d'épargner, de vivre tout simplement. Mais pas seulement, il en est de même pour le service public. Remettre le navire Belgique à flots demandera des efforts aux différents niveaux de pouvoir. La Wallonie n'y échappera pas, ses institutions locales non plus. Et qui dit difficultés financières dit moyens d'action limités et donc gestion locale complexifiée. Les finances seront donc au cœur de la prochaine législature communale. Une législature qui approche à grands pas et qui devra aussi tenir compte d'éventuelles conséquences d'une 6^e Réforme de l'État.

La 6^e Réforme de l'État, la loi de financement et le transfert de compétences

Ces retombées, quelles seront-elles pour nos communes? L'aboutissement de longs

mois de négociations permet de remettre notre pays en mouvement et ainsi avancer sur certains dossiers qui concernent directement les pouvoirs locaux. Je pense ici au dossier de la réforme des services incendie.

Un dossier cher aux mandataires locaux et qui nécessitera une vigilance de tous les instants. Si ce processus de réforme de l'État adopté par le Gouvernement fédéral le 6 décembre 2011 a un impact direct assez limité sur les villes et communes, il n'en est pas de même pour les impacts indirects. Ces impacts indirects sont liés au transfert de compétences du Fédéral vers les entités fédérées, et plus particulièrement, la Région Wallonne. Ils ne sont pas négligeables. Néanmoins, il me serait bien difficile d'en faire, devant vous, une analyse critique détaillée. Pour quelle raison? Tout simplement car ils ne seront quantifiables qu'au regard de leur mise en œuvre. Je ne m'étendrai pas sur le sujet et d'ailleurs Benoît Bayenet vous expliquera les tenants et aboutissants de cette réforme bien mieux que moi. Mais j'aimerais tout de même vous faire part de quelques points qui m'interpellent.

Tout d'abord, la Politique des grandes villes. Vous le savez, la politique de la ville est depuis quelques mois au cœur de l'actualité. Le Gouvernement wallon est pleinement conscient du rôle-clé que nos villes peuvent jouer dans le développement de la Wallonie, il convient dès lors de mettre sur pied une politique adaptée aux réalités territoriales et institutionnelles qui sont les nôtres. Une politique qui prenne en compte les villes et leur hinterland et qui ne se limite pas à la Politique des grandes villes.

Une Politique des grandes villes régionalisée, d'ailleurs, mais dont les contours parfaits ne sont pas encore totalement définis. Ce travail sur la politique de la ville ne sera pas chose aisée mais il s'agit d'un chantier qui avance, petit à petit, depuis le début de cette législature.

Et puis, ne dit-on pas « qui trop se hâte reste en chemin » ?

D'autres matières seront également transférées vers les régions et pourraient avoir une incidence sur les communes. Par exemple : la mise en œuvre des programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires d'un revenu d'intégration sur le marché du travail (art. 60-61), ou encore la possibilité d'utilisation du travail intérimaire dans le secteur public local. Sachez que le Ministre sera particulièrement attentif aux potentielles conséquences que pourraient avoir des transferts tels que ceux-ci sur les entités locales.

Prenons ensuite la loi de financement. Il est indéniable que sa réforme aura un impact sur les moyens à disposition des pouvoirs locaux. Pourquoi ? Cette réforme de la loi de financement viendra jouer sur les moyens dont disposeront les entités fédérées. Les efforts budgétaires qui en découleront viendront donc peser sur les moyens que la Région consacre à ses pouvoirs locaux.

Mais il est encore trop tôt pour savoir précisément de quoi il retourne. En effet, l'ampleur de l'effort budgétaire à venir sera fonction de l'actualisation des données du Fédéral, de l'aboutissement des débats sur la répartition des efforts et de l'évolution des paramètres macro-économique en 2013 et années suivantes. Néanmoins, une chose est sûre : le Gouvernement wallon fait et fera toujours de la préservation des moyens structurels

des pouvoirs locaux une priorité ainsi bien sûr que des crédits du Plan Marshall. Préserver les outils actuels, c'est préserver – ou du moins ne pas brider inutilement – la capacité d'investissement des pouvoirs locaux. Un aspect dont je ne vous ferais pas l'injure de rappeler l'importance en termes de croissance et d'emplois directs et indirects.

Si préserver est une bonne chose, soutenir est, selon moi, mieux encore. C'est pourquoi le Ministre Furlan s'efforce, dans les limites des crédits qui lui sont alloués, de soutenir les efforts des communes en vue d'investir. Je citerai à ce propos deux dossiers qui font ou feront l'actualité du Gouvernement wallon. Le plan Trottoir, avalisé par le Gouvernement le 3 mai dernier, qui permet d'injecter près de 28 millions d'euros en vue de rénover les trottoirs. Vu le succès de l'appel d'offres lancé fin 2011, ce projet répondait visiblement à une demande forte des communes et je me réjouis qu'on ait pu y répondre favorablement malgré un contexte économique difficile.

Le second dossier que je souhaite épingle est celui du droit de tirage. Le département « Travaux subsidiés » du cabinet des pouvoirs locaux est actuellement occupé à tirer les enseignements de l'expérience-pilote qui s'est achevée – du moins en ce qui concerne l'introduction des dossiers – le 30 avril dernier. Le Ministre compte d'ailleurs monter prochainement au Gouvernement wallon avec une proposition de pérennisation qui apportera plus de souplesse encore dans la libération des subsides.

Mais si la bonne santé des finances communales est bien un enjeu crucial pour 2013-2018, elle n'est pas le seul. Car la commune, c'est, avant toute autre chose, le premier niveau de service public. Celui qui doit répondre aux attentes et besoins du citoyen sur le terrain, au jour le jour. C'est aussi le premier niveau décisionnel. Celui dont les actions et les projets auront des impacts concrets sur votre qualité de vie. C'est enfin, et peut-être surtout, le premier accès à la démocratie. La porte d'entrée vers la Maison Wallonne, la Maison Belge. C'est le lieu où le citoyen peut se faire entendre en dehors des grands scrutins.

La modernisation des outils de gestion des pouvoirs locaux

Face à une crise économique lancinante, face au tournant institutionnel que nous venons d'aborder, les pouvoirs locaux se doivent d'optimiser à la fois leur offre de services et leurs moyens d'action. Ils se doivent de fonctionner en véritables centres de service public à la fois efficaces et responsables. En entités gérées et pilotées avec rigueur et néanmoins ambition. C'est à cela que le Ministre travaille depuis le début de la législature et ce, via différentes réformes, différentes démarches à destination des pouvoirs locaux.

Des démarches qui s'inscrivent toutes, sans exception, dans une approche globale et cohérente d'évaluation et de remise en question du fonctionnement et des outils à disposition des pouvoirs locaux. Et ce, avec un même objectif : renforcer et rendre l'action publique et le service au citoyen toujours plus efficaces. Cette approche globale peut être appréhendée sous deux aspects : celui des dépenses et celui des recettes.

Le mieux dépenser

Qui dit modernisation dit gouvernance : un concept devenu familier à tous les niveaux de pouvoirs, à l'échelle de l'Europe et du monde et qui renvoie aux notions d'efficacité, de transparence, de pilotage, de gestion des risques, de responsabilité, de stratégie. À l'aube de la prochaine législature communale, vous, mandataires locaux, aurez entre vos mains six années de la vie de vos concitoyens.

Dès lors, n'est-il pas judicieux, voire essentiel, de définir l'impulsion que vous souhaitez donner à votre commune ? Tout comme la meilleure





façon d'y parvenir? Bref, d'esquisser les contours d'un véritable projet de vie tant pour la commune que pour ses habitants? Un projet alliant stratégie et moyens d'actions, un véritable Programme Stratégique Communal Transversal?

Le PST

N'est-ce pas déjà l'objet du « programme de politique générale » à déposer dans les 3 mois de l'installation de la majorité? Pas tout à fait, car ici, il ne s'agit pas seulement de penser la politique communale mais bien de l'envisager dans son ensemble aussi bien de façon stratégique qu'opérationnelle, aussi bien au niveau de l'administration qu'avec les partenaires privés et associatifs, aussi bien en termes de besoins que de moyens.

D'ailleurs, si dans un premier temps, le PST fera l'objet d'un appel à projets sur base volontaire, il pourrait, pourquoi pas, devenir obligatoire à l'horizon 2014.

Mais ne mettons pas la charrue avant les bœufs et voyons tout d'abord quels sont les principaux objectifs de ce PST. Dans un premier temps, il s'agit d'identifier-sur base d'un état des lieux- les besoins de la population. Pour ensuite concrétiser la vision stratégique des élus en démarches opérationnelles, en actions prioritaires à

mettre en œuvre tant en interne, au niveau de l'administration, qu'en externe, c'est-à-dire, au niveau des différentes politiques communales.

Mais si les différentes politiques menées par la commune possèdent déjà un plan d'action? Je pense ici au plan d'ancrage du logement, au plan de mobilité et bien d'autres encore... Justement, c'est là que l'approche stratégique globale du PST prend tout son sens, en fédérant les différents plans et programmes sectoriels qui existent déjà en un tout cohérent, en une vision à moyen terme qui est à la fois transversale, coordonnée et qui sait, peut-être même transcommunale.

Un autre aspect intéressant du PST que je souhaite souligner est, qu'en plus d'être transversal, ce programme se veut également souple et transparent. Souple afin de prendre en considération de façon adéquate les situations et contraintes qui surviendraient en cours de législature et qui seraient susceptibles d'influencer la gestion communale.

Transparent car le PST, tel que je l'envisage, c'est-à-dire en véritable outil de pilotage de la politique locale, se doit de susciter le débat citoyen devant le conseil communal tant lors de sa mise en place que lors d'évaluations régulières qui, selon moi, sont indispensables. Ces évaluations permettront, en quelque sorte, de juger de la bonne gestion de la commune au-delà du simple boni budgétaire qui est loin d'être un indicateur idéal de la mission première du pouvoir local, à savoir la qualité du service rendu au citoyen.

Le PST tel que je viens de vous le décrire a été considéré de façon à réfléchir la gestion communale en termes de besoins, c'est indéniable. Si l'intention est louable, elle n'est cependant pas réaliste telle quelle. Vous le savez aussi bien que moi, sinon mieux, si la réalité locale a vite fait de nous inspirer de nombreux et grands projets, elle a tout aussi vite fait de nous rappeler que les moyens d'action à notre disposition sont, quant à eux, limités.

C'est pourquoi le PST ne se limite pas à penser la politique globale de la commune en termes de besoins, il le fait également en termes de moyens: financiers bien sûr mais aussi logistiques et humains. J'insiste sur ce dernier aspect, car si les citoyens et les élus constituent des acteurs-clefs dans la réussite du Programme Stratégique, il en

va de même pour le personnel et les responsables de l'administration communale. En effet, les élus ne sont pas et ne seront jamais des chefs de services. Vous n'êtes pas des chefs de services! Votre rôle est de définir la stratégie et d'en initier la mise en œuvre en donnant un ordre de mission clair à l'administration communale via ses responsables. À ces derniers d'en assurer la concrétisation. C'est à ce moment précis qu'intervient le contrat d'objectifs.

Le contrat d'objectif

Ce contrat d'objectifs représente la stratégie d'organisation de l'administration afin d'atteindre les objectifs fixés par les élus, dans le PST. Il contient également la traduction de cette stratégie en actions concrètes ainsi qu'une synthèse des moyens humains et financiers nécessaires et/ou disponibles pour ce faire. Il fixe, en quelque sorte, l'implication et la responsabilité des services communaux dans la réussite du PST, de la stratégie communale. Mais ces services, pour fonctionner de façon efficiente, doivent être coordonnés, dirigés. Cette mission est celle du secrétaire, véritable directeur général.

Le contrat d'objectifs peut donc être considéré comme la mise « noir sur blanc » des missions légales du secrétaire ainsi que celles qui ressortent du PST et qui relèvent de ses missions.

Des missions qui, soulignons-le, vont généralement de pair avec celles du receveur. Vous l'aurez compris, la mise en place d'un Programme Stratégique Transversal exige à la fois un management efficace et une vision on ne peut plus claire de l'organisation interne de la commune. D'où la nécessité de réfléchir à un nouveau schéma organisationnel des administrations locales. Une démarche qui, dans un premier temps, concerne essentiellement les secrétaires et receveurs, ce qui lui a d'ailleurs valu le nom de « réforme des grades légaux »

La réforme des grades légaux

Cette réforme des grades légaux, finalement, en quoi consiste-t-elle? Tout d'abord, redéfinir les rôles et missions des grades légaux afin d'asseoir le secrétaire en véritable directeur général de l'administration communale et le receveur, en directeur financier. Ensuite, d'instaurer un comité de direction composé au minimum du secrétaire, du receveur dont les missions sont intimement liées. Ce comité de



“
**DEMAIN
 SERA NOUVEAU
 ET IL DÉPENDRA
 DE NOUS**
 ”



direction serait l'organe-clef dans le fonctionnement et la coordination des services communaux. Un véritable relais entre le personnel et les élus. La taille et la composition de ce comité serait bien évidemment fonction de la taille de la commune elle-même ainsi que des matières qu'il aurait à traiter. Précisons tout de même qu'en toute logique, ce type d'organe, le comité de direction, aura également sa place au sein du CPAS. Mais l'efficacité des services communaux passe également par leur ligne hiérarchique. Il est donc indispensable de repenser cette structuration en s'assurant de ne pas la figer dans le vertical mais plutôt de favoriser et de maximiser les échanges bilatéraux. Cette nouvelle organisation sera ensuite traduite par un organigramme de l'administration communale.

Les synergies communes/CPAS

Un autre axe pour des communes qui « dépendent mieux » est le développement de synergies.

Des synergies, d'une part, entre les communes et les CPAS et, d'autre part, entre la commune et les organismes paraloaux. L'objet de ces synergies ? Par exemple : la gestion du personnel, les marchés publics, ou encore l'informatique. Avec pour objectif la réalisation d'économies d'échelles permettant aux entités locales d'assurer le meilleur service possible et cela, à moindre coût.

Ces synergies ont déjà fait l'objet d'une expérience-pilote menée, depuis 2008, par 23 communes. Où en sommes-nous aujourd'hui ? Cette expérience-pilote a permis de relever les bonnes pratiques en la matière. Des pratiques qui guideront les communes intéressées via la parution d'un vade-mecum « synergies communes/CPAS ». À ce propos, il est également envisagé de proposer au Gouvernement

d'octroyer une aide aux pouvoirs locaux qui se lancent dans la mise en œuvre concrète de ces synergies.

La simplification administrative

Mais qui dit modernisation et mieux dépenser dit aussi simplification administrative.

Sur cet aspect, c'est tout un processus qui est déjà en cours. Avec la « déma-

térialisation des actes administratifs » à travers, par exemple, l'e-compte ou l'e-tutelle. Des outils qui visent à une diminution de la charge administrative dans une optique d'efficacité accrue. À cela vient s'ajouter un allègement de la tutelle, principalement en matière de marchés publics et de subventions. La création de la nouvelle intercommunale IMIO avec l'aide de la Région va également dans ce sens. Cette structure a pour vocation de mutualiser les outils informatiques pour améliorer le service rendu aux citoyens, en minimisant l'impact financier, trop lourd surtout pour les petites communes.

Le mieux percevoir

Mais la modernisation de la gestion communale ne se limite pas aux dépenses. Il s'agit également de veiller aux entrées financières des communes, au mieux percevoir. Je vous épargnerai un laïus sur les défis financiers qui attendent nos communes dans les prochaines années. Le vieillissement de la population, la chasse aux chômeurs et leurs conséquences sur les finances des CPAS ou encore les débats autour de la constitution d'un second pilier de pension pour les agents contractuels et même les impacts de la Réforme de l'État dont nous avons parlé tout à l'heure. Ce ne sont que quelques exemples parmi tant d'autres. Voyons plutôt quelles sont les pistes que nous pourrions envisager afin d'affronter ces défis avec assurance.

La fiscalité économique

On le sait, dans le cadre du Plan Marshall, les pouvoirs locaux ont été sollicités pour soutenir l'activité économique au travers d'allègements fiscaux. C'était nécessaire. Diminuer la fiscalité qui entrave le développement économique est et doit rester une priorité régionale. Les efforts doivent être maintenus. Ces mesures sont en effet génératrices de soutien pour des activités

productrices et confrontées à une rude concurrence internationale. Mais les principaux outils fiscaux des communes et provinces ne sont plus adaptés pour tenir compte de ces mesures.

Ainsi, le précompte immobilier ou la taxe sur la force motrice mettent l'accent sur l'appareil productif dans une société dominée par le secteur industriel... Or, de nos jours, c'est le secteur des services qui est également générateur de richesses... Et par ailleurs, s'agissant toujours des rapports entre entreprises et autorités locales, je souhaiterais appuyer davantage les autorités désireuses d'œuvrer par le biais de la contractualisation/(redevances). Il s'agirait, sur base d'un accord entre les deux parties, de faire contribuer les entreprises aux finances locales en échange du développement de biens ou de services précis. Bien sûr, ce n'est certainement pas la manière la plus élégante de faire contribuer les acteurs économiques au financement de la société, mais utilisé avec parcimonie et dans certains cas précis, je pense qu'il s'agit d'une solution intéressante.

D'autres solutions pourraient également venir sur le tapis mais je ne perdrai pas en détails sur ce sujet qui fera certainement l'objet de l'intervention du Président de l'UVCW ce midi.

Conclusion

Vous l'aurez compris, ce sont de nombreux changements qui attendent la gestion de nos communes. De nombreux changements pour autant de défis. « Notre avenir entre nos mains. Optimiser pour consolider l'action locale » : le thème de ce colloque ne pouvait être plus approprié. En tant que mandataires, il vous faudra aborder la prochaine législature avec optimisme, stratégie et surtout proactivité. Et pour reprendre les propos du prospecteur Gaston Berger : « Demain ne sera pas comme hier. Il sera nouveau et il dépendra de nous. »¹

¹ Comme « prospecteur », comme fondateur du mouvement « Prospective », G. Berger a conçu une discipline inédite, qui complète la théorique. Celle-ci était la *science du comprendre*. La prospective est une systématique de la prévision, non du projet à court ou à moyen terme, mais du projet à long terme. Elle est science du comprendre en avant, du comprendre l'avenir, afin de contribuer à le faire. Il s'agit, par exemple, d'anticiper ce que seront dans l'avenir les conditions matérielles, culturelles, de vie, et même les conditions morales ou spirituelles. De la sorte, non seulement l'avenir aura été préparé, mais il aura été appelé et compris.



DÉBATS

Finances, management, ressources humaines... : des leviers locaux face à la crise



ALAIN DEPRET SECRÉTAIRE DE RÉDACTION

Dans un environnement qui évolue fortement, notamment en raison de la crise économique et de la réforme de l'État, les pouvoirs locaux connaissent des difficultés financières et vont devoir s'adapter pour affronter une période difficile. Ce contexte de crise, tout comme l'évolution des demandes de la société, poussent les pouvoirs locaux à mieux s'assurer de la pertinence de leurs choix stratégiques, à pratiquer une gestion toujours plus efficiente et transparente, ainsi qu'à rechercher des marges d'économies de manière dynamique et novatrice.

L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DE L'UVCW version 2012 fut l'occasion de débattre à ce sujet. La parole était ainsi d'abord donnée à trois orateurs experts : Benoît Bayenet, Professeur à l'ULB, concernant la Réforme de l'État, la loi de financement et le transfert de compétences, Michel Cornelis, Vice-Président de la SPGE, Chargé de cours à l'École bruxelloise d'administration publique pour quelques

pistes d'amélioration du management communal, et Éric Portal, Président de l'Association Finances, Gestion, Évaluation des collectivités territoriales françaises pour une expérience voisine de contrôle de gestion et d'évaluation des politiques publiques. Une question brûlait toutes les lèvres : qu'attendent donc les communes suite à la Réforme de l'État ? Pour Benoît Bayenet, Professeur à l'ULB, quelques principes

de base fondent ainsi la nouvelle loi de financement : « *La Réforme de l'État a pour principe le non appauvrissement des entités avant exercice de leur nouvelle autonomie et la répartition des moyens des Régions principalement sur la base de clés fiscales. L'autonomie fiscale et la responsabilisation des politiques menées par les entités devraient donc être renforcées tout en maintenant un fédéralisme coopératif et en évitant de développer un fédéralisme concurrentiel. On peut donc s'attendre à un maintien de la solidarité entre les entités dénuée d'effets pervers et un maintien des prérogatives fiscales fédérales. Et ce, afin d'assurer la viabilité à long terme de l'État fédéral et lui permettre d'assumer les charges du vieillissement* ».

Et Maurice Bayenet de commenter le nouveau financement de manière très scientifique : « *L'État s'est créé des balises : s'assurer des marges de manœuvre suffisantes pour mener ses politiques, se permettre de prendre*

des décisions de manière autonome pour modifier ses recettes. Le Fédéral reste ainsi exclusivement compétent pour la base imposable et il n'y a pas de possibilité de conflit d'intérêts quand le Fédéral prend une décision sur un élément de l'IPP ».

« L'État fédéral agit donc afin de rassurer les marchés sur les capacités du Fédéral à assurer le remboursement de la dette, de maintenir la progressivité de l'IPP, d'éviter de développer un modèle de concurrence fiscale sauvage entre les Régions et de maintenir un modèle conforme aux règles européennes ». « Je pense », conclut le Professeur, « que le nouveau modèle est équilibré sur sa globalité. Il ne faut donc pas examiner le modèle compétence par compétence mais bien globalement car, ainsi, aucune entité ne perd par rapport à la LSF actuelle ».

Michel Cornelis, Chargé de cours à l'École bruxelloise d'administration publique, a ensuite dessiné quelques pistes d'amélioration du management communal pour garantir la meilleure gouvernance possible aux institutions communales : « Le changement sera difficile à appliquer concrètement sur le terrain. Et pourtant, il faut, d'abord, selon moi, décloisonner nos institutions par le lien transversal entre services issus des objectifs stratégiques ».

« Le secteur public local est en effet encore trop axé sur une logique de moyens et pas suffisamment sur une logique de résultats en fonction d'objectifs fixés et négociés. Je pense qu'il conviendrait ainsi, par exemple, d'adjoindre au budget communal une vue à plus long terme, dépassant même le temps d'une législature. C'est pour moi la seule chance de dégager de vraies capacités à mener à bien certains programmes et projets à long terme et de dépasser certains clivages politiques. Pour faciliter cette approche, il faut, me semble-t-il, contractualiser la performance. Il est donc indispensable d'instituer, au sein de nos administrations communales, des comités de direction ».

« Il faut aussi améliorer la relation entre les élus et l'administration par l'organisation et la contractualisation des conditions performantes », a-t-il ensuite ajouté. « Il faut donc un contrat de partenariat sur base d'une communication objective permanente de l'évolution des résultats atteints. Rendons le citoyen plus responsable en lui proposant une convention partenariale pour en faire un acteur plutôt qu'un assujéti. Mais il faut aussi que le pouvoir local aborde ses



Eric Portal



Michel Cornelis



Benoît Bayenet

risques de gestion de façon intégrée et professionnelle. Tout d'abord, il faut établir la cartographie de ces risques et en faire une analyse fouillée débouchant sur des indicateurs permettant d'établir un système d'alerte ».

« Enfin », a terminé Michel Cornelis, « il faut intensifier la culture d'entreprise par une culture de valeurs au sujet desquels nous nous engagerons à communiquer régulièrement. Les valeurs importantes sont, selon moi, l'effort, le courage, l'équité et le respect. Il est donc nécessaire de revoir notre approche de l'évaluation du personnel et surtout les incidences de celle-ci. L'évaluation doit être, à mon estime, un outil d'incitation à la bonne performance, à l'amélioration des contributions. Au-delà du verbe, au-delà de l'expression, habillons concrètement ces valeurs dans nos institutions, notamment en matière de relation avec le citoyen et au sein même de nos institutions ».

Restait ensuite à Éric Portal, Président de l'Association Finances, Gestion, Évaluation des collectivités territoriales françaises, de décliner son expérience d'évaluation des politiques publiques. « D'une logique de planification stratégique aux démarches locales de performance », a-t-il déclaré, « notre démarche s'est concrétisée par des outils de programmation des dépenses publiques locales : la règle d'équilibre des budgets locaux, la gestion financière prévisionnelle pluriannuelle, la programmation pluriannuelle des dépenses publiques locales, les techniques dites de contractualisations pluriannuelles et les instruments extrabudgétaires pluriannuels tels que l'autorisation de programme et les crédits de paiements. Le pilotage de ces démarches par des outils de suivi et d'évaluation fonctionnent ainsi selon une logique de résultats, voire parfois par rétroaction ».

Mais la journée était loin d'être finie puisque les participants à l'Assemblée

générale de l'UVCW pouvaient s'inscrire ensuite à divers ateliers déclinés tout au long de l'après-midi. Ce fut

ainsi le cas d'un premier atelier consacré aux ressources humaines animé par Louise-Marie Bataille, Secrétaire générale de l'UVCW, qui rassemblait Michel Damar, Consultant en management public, Michel Tefnin, de BDO - Secteur public, et Brigitte Somers, Associée - chez BSB Management Consulting. Mais aussi d'un autre atelier consacré à la gestion locale, animé par Michèle Boverie, Secrétaire générale adjointe de l'UVCW, rassemblant Nathalie Dilillo, Chargée de projets à La Louvière, Didier Magis, responsable IT et achats de Wavre, Colette Debèche, chargée de missions à la SPI+, et Michel Amiel, Consultant en management public chez BAC.

Les deux derniers ateliers étaient, eux aussi, consacrés à la gestion et aux finances locales. Le premier, animé par Alexandre Maitre, Directeur à l'UVCW, invitait Daniel Blanquet, Directeur technique à Colfontaine et Président de l'ARDIC, Michel Cornelis, Receveur communal de La Hulpe, Anne van der Elst, Présidente du CPAS de Perwez, et Françoise Caprasse, Présidente du CPAS de Vielsalm, à prendre la parole. Le dernier, animé par Stijn Bredo, Responsable formation à l'UVCW, offrait une voix à Martine Rademaker, Receveur d'Oupeye, Stéphane Leclercq, Directeur du personnel et de la logistique de la zone de police Basse-Meuse, et Jean-Marc Boudry, Receveur commune/CPAS à Montigny-le-Tilleul. La conclusion des débats était offerte, en toute fin de journée, à Jean-François Husson, Secrétaire général du Centre de Recherche en Action publique, Intégration et Gouvernance (CRAIG). Le Mouvement communal reviendra, tout au long des prochains mois, sur quelques-unes de ces bonnes pratiques.



CONCLUSIONS

Pistes d'adaptation au changement

JEAN-FRANÇOIS HUSSON SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU CENTRE DE RECHERCHE EN ACTION PUBLIQUE, INTÉGRATION ET GOUVERNANCE

PERMETTEZ-MOI D'ABORD DE PRÉCISER le cadre de mon propos avant d'évoquer la consolidation de l'action locale en trois volets, un d'interpellation, un de prévision, de planification et de suivi et un plus pragmatique. D'emblée, je voudrais revenir sur le titre choisi par l'Union « Notre avenir entre nos mains – optimiser pour consolider l'action locale ».

En effet, les perspectives des pouvoirs locaux sont fortement influencées, d'une part, par la situation économique et financière et, d'autre part, par la réforme de l'État et les conséquences qui en découlent pour les institutions wallonnes, francophones et germanophones, comme l'a très bien souligné mon collègue Benoît Bayenet.

Ces évolutions touchent ou vont toucher les pouvoirs locaux au niveau de leurs recettes, que la crise tend à réduire de manière directe ou indirecte, et de leurs dépenses qui, toutes autres choses égales par ailleurs, sont davantage sollicitées, notamment au plan social ; c'est ce que les économistes appellent les « stabilisateurs automatiques ». S'y ajoute la question des compétences et missions attribuées aux pouvoirs locaux et le financement de celles-ci.

Par rapport à cela, chaque pouvoir est appelé à prendre ses responsabilités : les marges budgétaires sont au mieux limitées, au pire négatives, et pourtant, les demandes et les besoins auxquels il faut répondre ne vont pas décroître, au contraire.

Chaque pouvoir devra donc faire des choix. Le législateur wallon et celui de la Fédération Wallonie-Bruxelles, par exemple, devront immanquablement aborder la question – à facettes multiple – de la simplification des structures. Il devra

aussi faire preuve de créativité dans l'intégration des nouvelles compétences que la Wallonie va recevoir du Fédéral : si on faisait demain exactement la même chose qu'aujourd'hui, ne serait-ce pas gâcher l'opportunité de renforcer la cohérence des politiques en articulant outils actuels et nouvelles compétences, avec un double souci d'efficacité et de simplification ?

Au niveau des pouvoirs locaux, je constate que l'approche de l'Union des Villes et Communes de Wallonie se veut résolument proactive et, à titre personnel, je souhaite le saluer. Face aux défis, qu'ils soient financiers ou d'autres natures, j'imagine difficilement qu'il puisse y avoir une manne budgétaire substantielle injectée par la Région, comme ce fut le cas il y a une dizaine d'années avec les plans dits « Tonus ».

La question est donc de savoir comment maintenir, voire renforcer, l'action locale afin de répondre aux besoins des citoyens tout en sachant que les moyens sont comptés. Bref, il s'agit d'optimiser l'action locale pour la consolider. Disons-le, l'idée n'est pas d'économiser sur les crayons et les gommes – la démarche serait aussi insuffisante qu'insatisfaisante – mais de rechercher des pistes nouvelles. Il s'agit de rationaliser, dans le sens de recourir à la raison, de prendre des décisions étayées, argumentées, raisonnées, et certainement pas de rationaliser, entendu comme des coupes sombres en tous sens. Il conviendrait en effet de ce prémunir d'une telle démarche, qui mettrait à mal une partie des structures publiques qui ont, avec d'autres, assuré la pérennité de l'État (au sens générique du terme) en l'absence d'un gouvernement fédéral de plein exercice pendant plus de 500 jours. Trois volets pourraient être distingués dans cette démarche proactive, sachant

que les 2^e et 3^e volets sont relativement proches et que la distinction entre eux peut apparaître relativement fluctuante, voire artificielle.

Un premier volet est une interpellation à destination du pouvoir fédéral, de la Fédération Wallonie-Bruxelles et, bien évidemment, de la Wallonie. Ces interpellations sont tantôt financières, tantôt administratives ou politiques, tantôt les deux. Le président de l'Union a détaillé ces domaines d'interpellation et je ne vais pas y revenir. Je me bornerai à deux exemples. D'une part, instaurer pleinement les droits de tirage ne demande pas des moyens budgétaires additionnels mais permet d'envisager une autre organisation, plus simple et objectivée, des investissements publics. Un autre exemple est celui du nombre d'allocations de base consacré aux pouvoirs locaux dans le budget wallon : celles-ci ont doublé entre 1994 et 2000 avec, au total, peu de moyens en plus – quel est l'effet de levier d'une telle multiplication ?¹

Le deuxième volet porte sur l'approche. Plusieurs intervenants ont évoqué le passage d'une politique de moyens à une politique d'objectifs. On vise le ciblage, le suivi, l'évaluation, en deux mots l'efficacité et l'efficience des politiques locales. La difficulté de l'exercice est de traduire une telle volonté politique en actions concrètes et suivies tout en évitant le travers de s'engluer dans des batteries d'indicateurs et de tableaux de bord dont, in fine, le remplissage accapare toute l'énergie. Dans ce cadre, un outil tel que le Plan stratégique transversal, traduisant en axes stratégiques le programme communal, avec des objectifs et une identification des moyens requis et accompagné d'une évaluation apparaît des plus intéressants.

D'autres pistes -je pense par exemple aux possibilités offertes par l'exploitation des données e-comptes- peuvent apporter aux élus et aux agents locaux de nouveaux outils et/ou de nouvelles possibilités. C'est également dans ce volet qu'il conviendrait de placer l'anticipation des effets du vieillissement de la population, que ce soit sur le personnel communal, les recettes ou encore les demandes adressées à la commune.

Enfin, plusieurs communes cherchent à estimer l'impact budgétaire de leur schéma de structure communale (SSC). Ces exercices confirment, selon moi, les limites d'une démarche de chasse à l'habitant, qui, certes, génère des recettes mais néglige parfois les coûts et en particulier les coûts cachés.

Le troisième volet, enfin, abordé également aujourd'hui, porte sur des pistes, des pratiques, qui permettent de faire plus, ou de faire mieux, avec des moyens limités. Les grands axes sont connus; le titre des commissions de ce colloque les reflétait largement. C'est aussi le « mieux dépenser et le mieux percevoir » évoqué en matinée. Permettez-moi de revenir rapidement sur quelques éléments².

En matière de patrimoine, il s'agit :

- d'en avoir une vision claire (qui occupe ? qui est propriétaire ? quel est le titre d'occupation ?) ;

- de planifier sa préservation et son entretien ainsi que la maîtrise des coûts énergétiques dans le cadre d'une gestion des risques ;

- de s'inscrire dans une démarche de programmation des investissements, visant à appréhender l'investissement dans sa globalité -y compris son degré de réponse aux besoins sociaux³, son coût de fonctionnement ou encore la perception de la population...⁴- et qui constituerait un corollaire idéal du droit de tirage revendiqué par l'Union.

La contractualisation devrait intégrer une plus grande dimension de prévision et de sécurité budgétaire, tant pour la commune que pour son partenaire, et en évitant de priver la commune du peu de marge de manœuvre qui lui reste. Peut-être peut-on s'inspirer de la procédure relative aux fabriques d'église en Flandre : si leur budget respecte le plan pluriannuel approuvé par la commune, le budget est considéré comme approuvé.

La communication et la responsabilisation à l'égard du citoyen ont également été évoquées ce matin. Vous me permettez de simplement considérer qu'il y a bien trop peu d'information sur les budgets communaux sur les sites de nos villes et communes⁵. J'en viens aux indicateurs. Le Président de l'Union a produit ce matin plusieurs citations. En écho, je mentionnerai T.S. Eliot (prix Nobel de littérature 1948) : *Where is the knowledge we have lost in information*⁶. Il est vrai que trop d'informations tue l'information. Il faut des indicateurs bien ciblés, pertinents, faciles à capter, « automatiques », et qui font sens pour les agents communaux présents tout au long du processus, afin de recueillir l'indispensable adhésion du personnel. Derrière cela, c'est évidemment toute la question de l'évaluation. Comme le disait ce matin Éric Portal, si un écart est observé par rapport aux objectifs fixés, il convient de comprendre pourquoi et de savoir s'il s'agit d'un problème de moyens, de processus ou... d'objectifs.

La comparaison et la maîtrise des coûts sont un autre élément incontournable : comment « produire autant » à moindre coût. Les synergies entre entités (CPAS-commune p. ex.), les achats groupés, les suggestions et propositions du personnel, des comparaisons avec d'autres institutions sont quelques pratiques intéressantes. Des enveloppes (cf. l'exemple du Havre) peuvent aussi inciter à économies pour trouver moyens pour nouvelles politiques - un beau débat...

Je terminerai par les synergies avec organismes paraloaux. Comme l'a souligné M. Boudry, cela requiert une véritable gestion et peut requérir beaucoup d'énergie. Là aussi, il s'agit d'une gestion des risques, notamment financiers. Le périmètre semble a priori évident (CPAS, zone de police, intercommunales, fabriques d'église...) mais est parfois plus étendu : certains plans de gestion se sont ainsi intéressés à des clubs sportifs proches de certaines communes. Au-delà d'une participation active aux organes décisionnels de ces organismes et à la recherche d'une cohérence entre les décisions prises dans des endroits différents, des pistes intéressantes peuvent être une gestion commune en matière de marchés publics, de trésorerie, de points APE, d'investissements, etc.

Bref, ces diverses pistes nous renvoient à une chaîne débats - priorités - mise en œuvre - résultats - évaluation. Une telle démarche demande l'implication de tous et, au niveau communal, des élus, de l'administration et des grades légaux.

Les pistes évoquées aujourd'hui étaient déjà pour la plupart connues. Je pense que les convergences apparues entre les divers intervenants confortent ces orientations. Cela doit encourager à aller de l'avant dans leur mise en œuvre. Les échanges quant aux exemples, aux expériences ou aux outils montrent que ces pistes sont possibles, que des outils existent et que des « bonnes pratiques » peuvent constituer autant de sources d'inspiration. Cela me semble constituer une importante conclusion générale de cette journée.

Enfin, à plusieurs reprises, j'ai utilisé des termes tels que meilleurs ou améliorer. Je ne suis pas le seul. Le président de l'Union les a également utilisés ce matin. Que l'on me comprenne bien : cela ne veut en aucun cas dire que ce qui se fait n'est pas bien. Cela signifie simplement que l'environnement, qu'il soit institutionnel ou socio-économique, change. Nouveaux outils, nouvelles compétences, nouvelles possibilités technologiques, nouvelles contraintes budgétaires, nouvelles demandes des citoyens. C'est par rapport à cela qu'il faut que les communes, demain comme aujourd'hui et comme hier, montrent une fois de plus leur capacité d'innovation et de création et, comme annoncé dans le titre de cette journée, leur capacité de prendre leur avenir, de prendre notre avenir, en mains.

¹ Voir Husson, J.-F. (2000), *Le Fonds des Communes en Région wallonne : mécanisme de péréquation ou instrument d'orientation des politiques locales ?*, In *Les conditions de la croissance régionale. 14^e Congrès des Économistes belges de Langue française* (pp. 237-265). Charleroi, Belgique : CIfOP.

² Bien qu'elles soient fondamentales, je n'aborderai pas ici les questions plus spécifiques relatives au personnel (comment améliorer sa productivité, sa motivation et comment mieux reconnaître le travail accompli ?) et au management.

³ Notamment par des utilisations partagées.

⁴ Des liaisons peuvent être établies avec la démarche de budget participatif.

⁵ A contrario, voir notamment les exemples - toujours d'actualité - de Birmingham et Amsterdam dans Husson, J.-F. (2002), *Procédures et gestion budgétaires au niveau des collectivités locales*, Strasbourg, France : Conseil de l'Europe.

⁶ *The Rock*, 1934.



CONCLUSION DES DÉBATS

“Le pessimiste se plaint du vent, l’optimiste espère qu’il va changer, le réaliste ajuste ses voiles”



JACQUES GOBERT PRÉSIDENT

Lors de l’Assemblée générale, la conclusion des débats de la matinée était donnée à Jacques Gobert, Président de l’UVCW. Optimiser les recettes et dépenses des communes: tel fut le leitmotiv de ce discours de clôture. En voici le compte rendu.

NOUS LE SAVONS, LES jours à venir seront difficiles. « *Le pessimiste se plaint du vent, l’optimiste espère qu’il va changer, le réaliste ajuste ses voiles.* »¹. Je vous laisserai bien évidemment libres de choisir votre camp. Mais je me permettrai ici, en conclusion de cette matinée riche d’enseignements, de préciser avec quels moyens le municipaliste pourrait « ajuster ses voiles ». Et ces moyens, nous les

entrevoyons, nous les espérons mais nous ne les avons peut-être pas encore. Ils sont, cependant, réalistes et à portée de main. Côté gouvernance d’abord, je plaiderai pour que les villes et communes puissent s’armer d’une vision stratégique, d’autant plus importante à avoir en ces temps de crise. Choisir en connaissance de cause et poser des stratégies pour influencer sur l’avenir, c’est bien là la mission des décideurs locaux.

Inspirée par bon nombre d’expériences communales, l’UVCW soutient la démarche de gouvernance locale visant à établir un programme stratégique transversal communal (PST). Le PST représente une volonté inédite de généraliser la culture de la planification et de l’évaluation à l’échelon local. Viser l’avenir avec des options stratégiques, assurer l’opérationnel, asseoir les choix sur des moyens financiers et humains (l’administration communale, les partenaires locaux et paraloaux), mesurer l’effet de ses actions (par le biais d’indicateurs) et oser se remettre en question (par l’évaluation): telle est la mécanique.

Les différents outils pragmatiques que les communes pourront manier à l'occasion de la réalisation d'un PST leur permettront d'avoir une vision à 6 ans, voire à plus long terme. Par exemple, un outil de pilotage financier du PST permettra de mettre le doigt sur les tendances, les évolutions et sur les stratégies à adopter pour oser transformer les risques en opportunités.

Que demandent les municipalistes dans ce cadre ? Premièrement, il est clair qu'un PST nécessite une prévisibilité financière qui sera d'autant plus efficace qu'il existe un réel droit de tirage sur lequel la commune peut compter. Deuxièmement, nous demandons que la Wallonie soutienne financièrement les communes qui veulent s'équiper d'outils (à la création ou à la gestion de leur PST, à la communication vers le citoyen...). Bien sûr, nul n'oubliera que le PST est une émanation directe du programme de politique générale communale, c'est-à-dire la déclaration politique de la commune pour sa législature, et qu'une aide financière régionale ne peut prendre la forme d'un accompagnement de tutelle. Le PST ressortit strictement à l'autonomie communale.

Je viens d'en parler, j'y reviens de ce pas : le droit de tirage est, plus que jamais, une nécessité pour les villes et communes. Depuis plusieurs années maintenant, les municipalistes demandent l'élargissement et l'approfondissement du projet-pilote, lancé par le Ministre Furlan, en matière de droit de tirage pour les travaux de voirie.

Nous attendons que, comme cela se passe dans toutes les autres Régions ou Communautés du pays - Bruxelles, Flandre et Communauté germanophone -, les enveloppes soient versées aux communes par simple application de critères de répartition, sans autre procédure de contrôle. Le programme triennal des travaux subsidiés constituerait alors en quelque sorte un Fonds des travaux à l'extraordinaire comme le Fonds des communes existe à l'ordinaire.

Nous appelons également de nos vœux l'élargissement substantiel des investissements éligibles et donc de l'enveloppe consacrée au droit de tirage. Celle-ci doit concerner l'ensemble des départements ministériels wallons.



Dans ce réel Fonds d'investissement, il faut regrouper tous les travaux subsidiés, les infrastructures sportives et les investissements énergétiques et d'autres lignes de crédit encore, de manière à optimiser le rythme des investissements publics, à en accroître l'efficacité, et à mieux les intégrer dans la programmation stratégique communale.

Les municipalistes ne demandent toutefois pas que tous les financements régionaux soient réunis en droit de tirage. Il est intéressant de travailler également avec des financements accélérateurs et donc la Région doit pouvoir se réserver des marges financières pour subsidier des projets spécifiques, novateurs ou d'envergure supracommunale.

Si j'osais lancer des chiffres, je dirai que le droit de tirage offrirait ainsi une certitude de financement à quelque 70 %, tandis que, pour 30 %, la Wallonie conserverait des moyens financiers servant d'accélérateurs de dynamique, via les subsides et les projets-pilotes.

Si le droit de tirage peut amener prévisibilité et stabilité, il faut aussi compter sur d'autres voies pour amener des rentrées supplémentaires aux villes et communes. Dans cette optique, l'UVCW plaide tout d'abord pour la rénovation de la fiscalité et singulièrement de la fiscalité immobilière. En matière de fiscalité, les recettes issues du précompte immobilier représentaient, en 2010, un apport financier d'environ 790 millions d'euros pour les communes wallonnes, soit 18 % de leurs

recettes ordinaires. Et pourtant cette fiscalité immobilière ne correspond pas à la juste rétribution à laquelle autorité locale et citoyen peuvent s'attendre.

La fiscalité immobilière est calculée sur une matrice cadastrale qui est loin de refléter la réalité. Elle n'est, en effet, plus suffisamment mise à jour de manière efficiente par l'Administration fédérale du Cadastre. Petit exemple : Monsieur X a construit une maison 3 chambres avec garage, son revenu cadastral est de 750 euros. Monsieur Y a acheté une maison 2 chambres sans garage, son revenu cadastral est de 350 euros. Il y fait des transformations, crée deux chambres supplémentaires, ajoute un garage et une véranda. Si ces travaux n'ont pas été déclarés au cadastre, Monsieur Y continue de bénéficier d'un revenu cadastral de... 350 euros. On voit tout de suite que pareille situation entraîne des soucis d'équité fiscale entre contribuables.

Multipliées à l'échelle de la Wallonie, ces hypothèses créent un manque à gagner annuel de l'ordre de 40 millions d'euros dans le chef des villes et communes wallonnes. Voilà pourquoi l'UVCW a sensibilisé le Ministre des Pouvoirs locaux (et l'Administration du Cadastre) à l'importance de mettre à jour les matrices cadastrales. Et, comme un écho au titre de notre colloque, nous avons, pour ce faire, les moyens entre nos mains. En effet, les villes et communes ont le pouvoir de désigner des indicateurs experts qui, en repérant





“ L'UVCW RÉFLÉCHIT ET TRAVAILLE EN FORCE DE PROPOSITION ”



les situations nouvelles (chez le particulier comme dans les entreprises), pourront solliciter du cadastre les mises à jour nécessaires pour que chacun contribue selon ses moyens au service public local. Je rebondirai sur la juste rétribution au service local en rappelant une demande déjà ancienne de l'UVCW mais toujours d'actualité: la redevance généralisée de voirie pour toutes les entreprises qui utilisent la voirie communale pour leur négoce. Nul souci si le domaine public peut aider les entrepreneurs. Toutefois, comme pour toute « location », l'utilisation du domaine public à des fins privées appelle une juste et équitable rétribution. Rappelons-nous que les électriciens et les gaziers paient déjà la redevance de voirie (c'était également là une demande de l'Union).

Les communes sont gestionnaires de quelque 90 % de la voirie wallonne contre 10 % pour la Région (autoroutes et grande voirie régionale), les municipalistes attendent ainsi avec impatience que la vignette autoroutière soit instituée. Elle permettrait aux automobilistes étrangers de contribuer à l'entretien des



Conférence de presse: des pistes pour optimiser recettes et dépenses

A la veille de l'Assemblée générale de l'Union, Jacques Gobert, Président de l'UVCW, a dressé le bilan financier de l'année communale 2011 lors d'une conférence de presse. Car la crise n'a évidemment pas épargné les pouvoirs locaux. L'approche des élections justifiait aussi de se pencher sur la législature communale 2007-2012. Avancées et défis.

La croissance des recettes a poursuivi son ressac: une faible moyenne de 2,8 %/an sur 2007-2011. Les rentrées fiscales en particulier (près 50 % du total) ont connu un très net ralentissement en 2011: les contributions des ménages (via les additionnels à l'IPP) et des entreprises (précompte immobilier) se sont tassées. Sans parler de la perte définitive des dividendes du Holding communal et la forte chute des dividendes énergie (-9 % en 2011), très partiellement compensées par l'activation des redevances électricité et gaz, un combat antédiluvien de l'Union.

Le refinancement du Fonds des communes (indexation plus 1 %) représente certes une éclaircie qui pèse 25 % des recettes, mais il est en péril à chaque exercice budgétaire régional. Le respect de l'engagement de neutralité budgétaire par le Gouvernement wallon est toutefois salué par les villes et communes, qui se réjouissent aussi du projet-pilote du droit de tirage pour les travaux de voirie, une revendication historique.

Du côté des dépenses, les décideurs locaux sont parvenus à contenir la croissance à 2,8 % par an sur la législature. C'est une véritable prouesse! Les dépenses en faveur des zones de police, des services d'incendie, des CPAS et des hôpitaux ont connu une croissance de 5 % par an, la même évolution que celles en personnel. C'est dire l'effort sur les frais de fonctionnement, en dépit d'un énorme transfert de charges du Fédéral vers les Pouvoirs locaux.



Le spectre du financement des pensions des agents statutaires équivaut à un surcoût cumulé d'1 milliard d'euros d'ici 2016 pour les pouvoirs locaux belges. Ces chiffres insoutenables plaident pour une réforme que l'UVCW appelle de ses vœux : la pension mixte.

Il y a aussi, avec la crise économique, la croissance des dépenses d'aide sociale accordée par les CPAS (+ 8,8 % en 2011). Sans parler des impacts financiers, pour les pouvoirs locaux, du transfert aux Régions du financement des maisons de repos et de soins. Et sans compter les changements sociétaux à l'œuvre : vieillissement, intégration de la diversité, augmentation démographique, défi énergétique, mobilité, sécurité, amélioration de l'espace public, etc.

Dans ce contexte, les villes et communes wallonnes, respectant la trajectoire et l'équilibre budgétaires, ont maintenu leurs finances à flot, ce qui constitue un véritable tour de force. Pour rappel, la part des communes dans la dette publique belge n'est que de 5 %. Le boni cumulé connaît toutefois une érosion, lente mais inexorable. Il atteint 288 millions € en 2012. Globalement, la situation financière des communes wallonnes reste donc saine.

Mais pour combien de temps ? Et non sans un prix à payer : la stagnation des investissements en 2010 et 2011, signe de difficultés financières évidentes. Auquel s'ajoute un « effet ciseau » résultant des transferts croissants de tâches fédérales, assortis de dotations insuffisantes pour y faire face. C'est inquiétant, car les villes et communes concentrent près de 50 % des investissements publics belges.

Face à ce constat, les municipalistes tracent une série de pistes pour optimiser les recettes et les dépenses. Pour en assurer la prévisibilité et la stabilité aussi. D'abord, ils réclament des autorités, régionales et fédérales, davantage de soutien pour investir dans les services de proximité : soins, logement, crèches et services d'accueil, écoles, jeunesse, politiques d'intégration et de cohésion... Ensuite, ils attendent de la Région et la Communauté une simplification radicale des procédures d'octroi de subventions, en standardisant l'introduction des dossiers, le contrôle et la liquidation. Du droit de tirage, ils espèrent une évolution vers un véritable Fonds d'investissements qui accélérerait le rythme des investissements publics et permettrait une dynamique de programmation stratégique communale.

Ils ont réfléchi à des sources de rentrées supplémentaires, à commencer par la fiscalité immobilière (18 % des recettes communales). Moyennant le recours à des indicateurs experts, les communes pourront aider le fisc à mettre à jour les matrices cadastrales et ainsi récupérer un manque à gagner actuel de 40 millions. Ils songent également à généraliser la redevance de voirie à tous les impétrants. Ils comptent enfin sur la ristourne de la vignette autoroutière, pour compenser l'utilisation de la voirie locale (75.000 km, soit 90 % de la voirie wallonne) par les usagers.

Dans un second temps, il serait question de simplifier la fiscalité locale, de taxer les mâts éoliens et de réformer la fiscalité patrimoniale.

De leur côté, les pouvoirs locaux entendent améliorer la gestion communale. C'est le thème central de leur Assemblée générale 2012. En se dotant d'une vision stratégique à 6 ans ou plus via l'adoption d'un programme stratégique transversal communal (PST). En travaillant sur l'organisation et le personnel : responsabilisation et motivation accrues, amélioration des processus internes, contrôle de la gestion via des indicateurs pertinents, développement de l'e-gouvernement et des services en ligne. Les synergies avec les partenaires locaux et supra-locaux fondent beaucoup d'espairs aussi.

Grâce à tous ces mécanismes, les villes et communes wallonnes espèrent dépenser mieux, pour un meilleur rapport qualité-prix des services aux citoyens, aux associations et aux entreprises.



voiries qu'ils utilisent. La ristourne d'une juste part de cette vignette, pour compenser l'utilisation faite par ces usagers des voiries communales, doit, en toute logique, revenir aux villes et communes. Dans cet exposé, pour être en phase avec notre thématique, je me suis montré pragmatique. Ces différents éléments dont je viens de parler, ce n'est pas de la politique fiction : ils peuvent, à court terme, venir aider les municipalistes.

Dans un second temps, des réformes d'ampleur sont également appelées de nos vœux : revoir la fiscalité locale pour mettre en avant des taxes génériques plus efficaces, réformer en profondeur la fiscalité patrimoniale en tronquant le revenu cadastral pour une taxation assise sur la valeur d'acquisition d'un bien, investir dans des secteurs nouveaux et porteurs comme par exemple assurer aux pouvoirs locaux un juste retour financier du secteur éolien établi sur son territoire...

Cet après-midi, vous aurez l'occasion d'entrer aussi dans le concret ; nous avons en effet souhaité partager avec vous des réflexions et des bonnes pratiques qui existent déjà sur le terrain local et qui pourraient vous inspirer. Ces expériences sur le thème du management, des synergies ou de la coopération supralocale illustreront les possibilités d'optimisation de gestion, permettant aux communes de resserrer leurs dépenses sans porter atteinte à la qualité du service rendu.

L'UVCW réfléchit et travaille en force de propositions pour aider les villes et communes dans tous les domaines de l'action locale. Car nous avons « *beaucoup mieux à faire que de nous inquiéter de l'avenir. Nous avons à le préparer* »².

¹ William Arthur Ward, archéologue anglais.

² Félix-Antoine Savard, écrivain québécois.