

« Des communes bien gérées et entreprenantes sont utiles au dynamisme de l'économie »

Louise-Marie Bataille

Secrétaire générale de l'UVCW



Alain Depret
Secrétaire de rédaction



Les communes sont maintenant à l'aube d'une nouvelle législature. Le *Mouvement communal* voulait donc donner la parole à Louise-Marie Bataille, Secrétaire générale de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Dans cette entrevue, elle évoque les six dernières années en retraçant leurs grands faits marquants, mais aussi en commentant les défis qui se présentent désormais aux communes. Car, comme chaque mandataire doit le savoir pertinemment, la commune, autorité de proximité, jalonne la vie du citoyen comme aucune autre, de la naissance au soir de la vie. Partout, les communes et les CPAS sont ainsi en première ligne pour promouvoir le développement de leur territoire et la cohésion sociale, enjeux de société cruciaux pour l'avenir wallon.

Madame Bataille, la dernière législature a été riche en rebondissements pour les communes. Quelles avancées significatives mettriez-vous au crédit de l'Union des Villes et Communes de Wallonie au cours des six dernières années ?

Sur le plan financier, les communes ont, malgré la crise, étonnement tenu le cap. Le solde cumulé des communes wallonnes se stabilise à 600 millions d'euros au compte 2010. Compte tenu de l'important report de charges que les communes ont subi, c'est une prouesse. Nous le devons à une gestion rigoureuse des décideurs locaux, mais j'ai la faiblesse de penser que nous le devons aussi à quelques importants combats que l'Union a menés avec succès: le refinancement du Fonds des communes qui progresse selon l'index majoré d'1 %, la compensation des exonérations du précompte immobilier, les redevances électricité et gaz, la victoire judiciaire pour la taxe sur les pylônes GSM, etc.

Au vu de la structure des recettes des communes, comment peut-on évaluer leur autonomie financière ?

La part des recettes fiscales dans les recettes des communes approche les 50 %, 48 % exactement. Ce qui constitue un bon degré d'autonomie. Alors que les taux n'ont pas connu d'évolution notable, les recettes fiscales des communes ont progressé en moyenne de 4 % au cours de la législature écoulée. De leur côté, les recettes de fonds et subsides s'élèvent à 42 %. La donnée qui frappe ici est que le Fonds des communes ne compte que pour 60 % dans ces recettes, ce qui est nettement moins qu'à Bruxelles et en Flandre. Une des variables explicatives est qu'en Flandre et

à Bruxelles le programme triennal a été intégré dans le Fonds des communes. Comme vous le savez, le Fonds des communes est un financement général non affecté, alors que les subsides sont des financements alloués à des projets bien spécifiques définis par l'autorité subsidiaire, ce qui rend donc les communes plus dépendantes de la Région.

C'est une des raisons pour lesquelles les municipalistes wallons se battent tant pour préserver le mécanisme de croissance du Fonds des communes, selon l'index plus 1 %. Quant aux recettes propres des communes, qui émanent de leurs prestations mais aussi de dividendes, elles s'élèvent à 10 % ce qui constitue une régression, et ce, en raison de la diminution des dividendes de gaz et d'électricité suite à la libéralisation de l'énergie, et de la perte des dividendes du Holding communal/Dexia.

Comment évaluez-vous, à l'heure de la «paix fiscale», l'autonomie des communes wallonnes ?

Il y a un consensus politique entre les communes et le Gouvernement wallon pour éviter la «rage taxatoire», tout en permettant l'adaptation de la fiscalité locale aux besoins des pouvoirs locaux et à l'évolution du contexte. De ce fait, très peu de communes essaient encore de «forcer le barrage» que pourraient constituer les maxima recommandés par la circulaire budgétaire. En fait, la circulaire budgétaire est négociée chaque année avec notre association. Chaque année, nous obtenons des avancées, comme de nouvelles taxes ou l'augmentation des plafonds. Ainsi, à titre indicatif, la circulaire 2012 contenait des avancées telles que le retour de la taxe sur l'absence d'emplacement de parcage et l'augmentation du taux de la taxe sur les enseignes et publicités.

Et la circulaire 2013 contient notamment la possibilité de prévoir une indexation des redevances dans les règlements (l'indexation des taxes avait été précédemment acquise), l'augmentation de la taxe sur les «toutes-boîtes», l'intégration de la jurisprudence récente favorable aux communes en matière de taxe sur les spectacles et divertissements, ainsi que de taxe sur les pylônes GSM.

Quels sont actuellement les défis financiers des communes ?

Alors que de gros efforts ont été faits pour maîtriser les dépenses de fonctionnement, les dépenses de personnel augmentent sensiblement et les dépenses de transfert ont explosé: police et CPAS constituent chacun 10 % des dépenses communales. Et les services d'incendie comptent pour 7,5 %. En personnel, c'est évidemment la réforme du financement des pensions statutaires qui constitue une énorme surcharge financière et nous ne voyons pas très bien comment nous allons pouvoir supporter cette charge. En 2016, le taux de cotisation sera de 41,5 %, soit un surcoût cumulé de plus d'1 milliard d'euros d'ici 2016 pour l'ensemble des pouvoirs locaux belges.

J'ouvre ici une parenthèse: les communes wallonnes sont assez intéressées par la mise en place d'un second pilier de pension pour les contractuels. Malheureusement, les syndicats ne se sont pas montrés favorables à ce que cet avantage fasse l'objet d'une négociation en Comité C. Les syndicats craignent que la mise en place d'un second pilier signifie l'arrêt de mort du statut, ce qui est une erreur d'appréciation, car on constate aujourd'hui que les communes qui ont adhéré à une assurance-groupe pour les contractuels, ont également un plan de nomination. Il en résulte que les communes wallonnes peuvent librement prendre une assurance-groupe, mais celle-ci ne bénéficie pas de l'appui d'une convention sectorielle. Une cinquantaine de communes wallonnes ont manifesté leur intérêt pour l'assurance-groupe et une douzaine ont conclu. Nous espérons que la nouvelle législature donnera une nouvelle impulsion au second pilier. Je ferme la parenthèse.

Le report de charges et de missions du Fédéral vers les pouvoirs locaux, sans les moyens adéquats, pèse comme une contrainte insupportable pour les villes et communes. En police, la croissance des dépenses des communes est de 4,5 % par an depuis 2007. Or, il y a 10 ans, la réforme avait été annoncée comme financièrement neutre pour les communes. Aujourd'hui,

les zones de police sont financées à 60 % par les communes, pour 40 % seulement par l'Etat. Pendant ce temps, l'Etat, la justice, ne cessent de confier toujours plus de missions judiciaires et de charges administratives aux zones de police. Dernier exemple en date, l'élargissement du régime de sanctions administratives communales.

Et du côté de la sécurité civile ?

La situation est pire encore. Les communes supportent 90 % des coûts des services d'incendie, pour 10 % par le Fédéral. L'Etat a pourtant décidé, il y a 5 ans, de réformer l'organisation des services de secours et de faire évoluer son intervention fédérale à concurrence de 50 %. Il doit pour ce faire dégager 300 millions. Depuis 3 ans, il dégage 30 millions, soit 10 % de ce qui est nécessaire à la réforme... Enfin, last but not least: les CPAS. Là aussi, la croissance de l'intervention communale est de 4,5 % par an depuis 2007 et, en 2011, les dépenses d'aide sociale des CPAS ont augmenté de 8,8 %. Avec la crise, les dépenses sociales des CPAS ne cessent et ne cesseront d'augmenter, qu'il s'agisse du revenu d'intégration sociale suite aux restrictions dans le secteur des allocations de chômage ou de la problématique de la prise en charge des demandeurs d'asile. Sans parler de ce que nous réservent les transferts de compétences dans le cadre des réformes institutionnelles, je pense surtout au secteur des maisons de repos et MRS, dont près de 30 % des lits sont publics. La conséquence de tous ces transferts de charges du Fédéral vers les communes est que nous allons inmanquablement vers une stagnation des investissements des communes, pourtant si importants pour les entreprises wallonnes. En effet, les pouvoirs locaux sont les premiers investisseurs du pays, alors que leur dette ne constitue que seulement 5 % de la dette publique belge. Des communes bien gérées et entreprenantes sont donc utiles au dynamisme de l'économie. La Confédération wallonne de la Construction et la Fédération wallonne des Entreprises de voirie ont d'ailleurs alerté le Gouvernement wallon sur cette contraction des investissements communaux.

Quelles solutions l'UVCW entrevoit-elle face à cet avenir peu radieux ?

Sincèrement, nous pensons que la mesure la plus efficace serait la mise en place d'un Fonds d'investissements pour les travaux communaux. Si nous avons, en parallèle au Fonds des communes, un Fonds à l'extraordinaire pour les investissements

communaux, la Région, les communes et les entreprises gagneraient beaucoup de temps et d'argent. Plus avant, on gagnerait aussi beaucoup par une simplification du paysage des subventions et l'uniformisation des mécanismes de subventions. Nous nous battons évidemment pour la stricte neutralité financière des mesures prises par les autorités régionales et fédérales. Mais, à défaut, les communes seront obligées de se tourner vers de nouvelles ressources propres, notamment fiscales. Avec 90 % de la voirie wallonne et 22 % du trafic, nous espérons nous voir attribuer une partie de la recette de la future vignette autoroutière, et puis, on peut penser à une redevance générale pour occupation du domaine public pour mettre sur pied d'égalité les différents secteurs économiques concernés.

Quoi d'autre ?

Par ailleurs, il est de notoriété publique que la non-mise à jour des matrices cadastrales fait perdre d'importantes recettes fiscales mais devient surtout très inéquitable. Une réforme pour une fiscalité foncière plus juste s'impose donc. Nous plaçons tout d'abord pour une meilleure mise à jour des revenus cadastraux, mais, à plus long terme, il faut envisager une réforme de la fiscalité foncière. A cet égard, nous pensons à une taxation basée sur le prix de vente des biens. Cela ferait une adaptation progressive de la fiscalité, plus facile à introduire. Les biens n'ayant pas fait l'objet d'une transaction au terme de dix ans seraient toutefois réévalués. Par ailleurs, les communes doivent s'adapter au nouveau contexte. Nous sommes ainsi obligés d'améliorer, d'optimiser la gestion communale.

L'UVCW soutient les communes qui entreprennent une démarche stratégique. Pouvez-vous nous en dire davantage ?

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 communal va traduire la charte politique de l'équipe municipale en axes stratégiques, en objectifs opérationnels puis en actions assorties d'un plan financier. « Où en sommes-nous, où voulons-nous aller et avec quels moyens allons-nous y aller ? » constituent les trois grandes étapes de la démarche stratégique. Sans oublier la 4^e qui est l'évaluation et l'ajustement. Ainsi, au départ d'un constat de la situation locale, les projets de la légis-

lature sont inscrits dans une logique de développement cohérent et pertinent, les priorités sont arbitrées et les actions opérationnalisées tout au long de la mandature. À l'aide d'indicateurs attachés à chaque action, un bilan des réalisations, une évaluation des résultats aura lieu annuellement au moment de l'examen des comptes et permettra de corriger la trajectoire. C'est dans cette optique qu'avec un groupe de travail, l'Union a élaboré un canevas de programme stratégique communal (cf. www.uvcw.be). 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 performantes, synergies avec le CPAS, informatique et e-gouvernement, performances énergétiques...

Quel est votre avis sur la tutelle administrative et son évolution ?

Nous pourrions parler des heures sur le mouvement de balancier perpétuel que connaît la tutelle en Wallonie. Ainsi, depuis 1999, nous avons une tutelle très «light». Il y avait bien une tutelle spéciale d'approbation sur les décisions les plus importantes de la gestion communale, mais la tutelle générale d'annulation avait quasiment disparu car il était prévu que pourraient être annulés les actes «appelables». Or, la liste de ces actes appelables n'a jamais été fixée, de sorte qu'il fallait une plainte auprès de l'autorité régionale par un conseiller communal ou un citoyen pour qu'un acte soit appelé. On connaît la suite avec certaines irrégularités dans les marchés publics. Il en a résulté, à partir de 2008, un solide alourdissement de la tutelle: les marchés publics atteignant certains montants sont soumis à la tutelle d'annulation avec transmission obligatoire et la tutelle est élargie aux régies communales autonomes. Aujourd'hui, le Parlement examine un projet de modification du CDLD. D'une part, la tutelle provinciale est supprimée et, d'autre part, la tutelle sur les marchés publics est simplifiée. Il n'y aura plus de tutelle d'annulation au stade du mode de passation du marché, mais uniquement sur la décision d'attribution du marché, les communes qui souhaitent se sécuriser pouvant, en amont, obtenir des conseils de l'autorité de tutelle.

Qu'en est-il de la capacité de gestion d'un grand nombre de petites communes ? La fusion serait-elle une option ?

La taille moyenne des communes wallonnes est de 13.000 habitants, ce qui est quand même assez petit, mais, plus intéressant, est la médiane. Une commune wallonne sur deux a moins de 8.000 habitants, ce qui pose effectivement un problème de capacité de gestion... Quoique, finalement, les petites communes ne s'en sortent pas si mal. Toutefois, peut-être compte tenu des questions de superficie, le débat sur une nouvelle fusion, même selon un processus volontaire, n'est pas posé, à tout le moins ouvertement, par les partis politiques. Pour l'instant, ce que l'on entend parfois ici et là sont toujours des positions individuelles.

C'est peut-être en raison de la taille des communes que nous avons davantage eu recours aux intercommunales. On critique beaucoup les intercommunales, mais c'est pourtant un bon outil de mutualisation entre communes pour gérer, par exemple, des infrastructures sportives ou socio-culturelles. Comme outil de mutualisation, plus léger que l'intercommunale, il y a aussi l'association de projet et surtout la convention à laquelle les petites communes ont souvent recours pour mettre en commun un personnel spécialisé (écopasseur...), du matériel de voirie, ou encore des services (bibliothèques...).

Qu'entend-t-on par supracommunalité ? Quel est l'avis de l'UVCW à ce propos ?

La question de la supracommunalité, la question du niveau pertinent de l'action, se posent dans le contexte rural mais aussi urbain. Il faut d'ailleurs relever qu'en Wallonie, nous avons, depuis plus de vingt ans, une politique de la ruralité qui finance des opérations communales ou pluricommunales de développement rural, alors que nous avons un Ministre de la Ville seulement depuis cette législature-ci. En fait, la question de la supracommunalité émerge au moment où l'on prend conscience que l'attractivité des villes est un des enjeux majeurs du développement territorial. Nous devons donc mettre au point des politiques transversales pour harmoniser le rapport des grandes villes et de leur périphérie, pour mieux assurer la solidarité territoriale et le partage des équipements et des ressources. La visée de la Région serait donc de mener une politique urbaine qui dépasse les frontières géographiques de la ville pour tendre vers des bassins de vie,

des territoires pertinents. Cette politique autour des pôles urbains viserait aussi à encourager la solidarité et à renforcer la cohésion territoriale.

Qu'il s'agisse du logement, de la mobilité, des implantations commerciales, des infrastructures médico-sociales, des programmes de cohésion sociale, des équipements sportifs, des zonings, une concertation, une coordination supracommunale, au niveau d'une agglomération ou d'une communauté de territoires, s'avèrent souvent nécessaires. Les expériences de communautés urbaines (Liège Métropole, la Communauté urbaine du Centre à La Louvière), ainsi que des projets de territoires (la Wallonie Picarde, le Pays de Famenne...) prouvent qu'il y a là un besoin. Ce thème de la recherche du territoire pertinent de coopération supracommunale constitue d'ailleurs un des axes de l'accord de Gouvernement wallon.

Où en est-on avec la réforme des provinces ?

Notre pays, souffrant de sa composition en «millefeuille» institutionnel, le Gouvernement wallon avait lié l'émergence de nouvelles structures de coopération à la réforme des provinces. Ainsi, je cite: « *le Gouvernement wallon propose que les compétences provinciales où la Communauté, la Région ou les communes peuvent intervenir de façon plus efficace soient abandonnées par les provinces et confiées à ces Communauté, Région ou communes* ». Il s'agit donc de recentrer les provinces sur un nombre restreint de compétences-clés. En outre, poursuit l'accord de Gouvernement « *parallèlement à cette première étape, le Gouvernement étudiera la mise en œuvre de la deuxième étape qui suppose une révision de la Constitution, visant à transformer l'institution provinciale en communauté de territoires à l'échelle de bassins de vie en qualité d'organe politique* ».

En ce qui concerne la première étape de la réforme des provinces, les mesures suivantes ont été prises: la réduction d'1/3 du nombre de députés et de conseillers provinciaux, le transfert à la Région de la voirie provinciale, la suppression de la tutelle sur les communes et CPAS, une réforme de la gouvernance est également en cours (limitation des dépenses de fonctionnement, des frais de voyages à l'étranger, encadrement des communications publiques des députés provinciaux).

Quelle est, selon vous, la différence entre intercommunalité et supracommunalité en Wallonie ?

L'intercommunale est un outil technique de gestion d'une compétence communale. Dans le cadre de l'émergence de communautés de territoires au niveau des bassins de vie, la communauté de territoires est une structure stratégique, politique, qui décide des orientations de développement du territoire. Les intercommunales en deviennent les outils opérationnels.

Il y a aussi eu beaucoup de réformes fondamentales sur le plan du bourgmestre et du fonctionnement du collège ? Pouvez-vous les présenter ?

En 2005, nous avons connu une importante réforme de notre décret communal en ce qui concerne le bourgmestre et la composition et le fonctionnement du collège. 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. Cette désignation est en quelque sorte «ratifiée» par le conseil communal qui adopte le pacte de majorité. A noter que 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, cela pour éviter que la personne plébiscitée n'accepte complaisamment de céder sa place en exécution de tractations politiques préables.

Or, il peut y avoir de nombreux motifs valables qui contraignent un mandataire à ne pas accepter un mandat de bourgmestre (activité professionnelle, personnalité...). Lui interdire l'accès au collège était donc une sanction trop sévère. C'est pourquoi, le Code de la démocratie locale a été modifié et, depuis ces dernières élections, seuls les trois premiers sur la liste sont sanctionnés de non-participation au collège. Les suivants, s'ils refusent, peuvent être échevin ou président de CPAS.

Deuxième réforme: La motion de méfiance collective. Le conseil communal peut ainsi 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

Un important volet doit être consacré à l'amélioration de l'efficacité de l'administration

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 sur la législature 2007-2012 nous avons connu une dizaine de motions de méfiance collective, ce qui n'apparaît pas excessif.

Qu'en est-il des autres réformes ?

En ce qui concerne la 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 en plus des fonctions scabinales. D'autre part, outre la possibilité de désigner un receveur local commun, commune 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. Les synergies les plus répandues sont les conventions de trésorerie, les marchés publics groupés, la mise en commun de la gestion du personnel ou des travaux, des ressources informatiques et de téléphonie, la gestion des bâtiments et du matériel, des assurances, et aussi le regroupement des services communaux et du CPAS sur un même site.

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. A noter que, lors de la prochaine législature régionale en 2014, maximum ¼ des membres du Parlement wallon pourront être membres d'un collège. Toutefois, jusqu'à la fin de la prochaine législature communale en 2018, ils pourront être empêchés.





Mais encore...

Enfin, la nouvelle législature qui s'ouvre verra les mesures suivantes entrer en vigueur: le conseil communal peut confier la présidence de l'assemblée à un conseiller communal, une représentation minimale de chaque groupe politique démocratique sera assurée au sein des paraloaux – régie communale autonome (RCA), intercommunales, associations de projet, asbl. Un régime juridique propre aux asbl communales est également créé: il prévoit l'obligation d'un contrat de gestion, d'un rapport annuel d'évaluation de l'exécution dudit contrat, et d'une représentation proportionnelle par clé d'Hondt. Il s'agit de renforcer l'approche consolidée et le contrôle externe des paraloaux. L'Union a mis un modèle de contrat de gestion à disposition des communes (cf. www.uvcw.be).

Enfin, la démocratie participative sera renforcée: le droit d'interpellation citoyenne et le budget participatif reçoivent une base décrétales. De son côté, le bulletin d'information communal est balisé. Outre les communications du collège, tous les groupes politiques démocratiques doivent y avoir accès dans la même proportion.

Pour conclure, un petit mot sur la réforme des grades légaux ?

Une importante réforme du management communal est en effet en gestation. Il s'agit

d'une réforme du statut des grades légaux, associée à une modernisation de la gestion communale, avec la mise en place d'un comité de direction à la tête de l'administration et l'établissement d'un contrat d'objectifs entre le collège et le secrétaire communal. Plaque tournante entre le collège et l'administration, secrétaire et

Une évaluation
des résultats aura
lieu annuellement
au moment de
l'examen des comptes
et permettra de
corriger la trajectoire

receveur constitueront, ensemble et avec les chefs de service, un comité de direction qui fera l'interface bilatérale entre la décision politique et la mise en œuvre par les services. Transversalité, communication et pilotage opérationnel seront les maîtres-mots du comité de direction. Dans le même temps, le contrat d'objectifs mettra en cohérence l'action de l'autorité politique et de l'administration; il traduira

les axes politiques en termes opérationnels. Il contiendra une synthèse des moyens humains et financiers disponibles et ou nécessaires à leur mise en œuvre. Il devrait contenir des délégations et apporter une plus grande marge de manœuvre au secrétaire communal.

Les missions du secrétaire, rebaptisé directeur général, seront consolidées: préparation et exécution des décisions des autorités communales, chef du personnel, présidence du comité de direction; il recevra en outre la responsabilité de mettre sur pied un système de contrôle interne.

De son côté, le receveur, renommé directeur financier, deviendra le conseiller budgétaire et financier du collège; il remettra un avis sur les projets de décision qui ont un impact financier.

Les conditions d'accès à la profession des secrétaires et receveurs seront revues.

Un système de stage et d'évaluation ainsi qu'un nouveau régime barémique seront également mis en place. Le *Mouvement communal* aura certainement l'occasion de revenir prochainement sur ces évolutions du management communal. ■