

PARLEMENT WALLON

SESSION 2022-2023

28 JUIN 2023

RAPPORT INTRODUCTIF *

sur la généralisation du droit de tirage pour les communes

présenté par

MM. Douette, Lomba, Demeuse,
Dispa et Beugnies

En date du 28 juin 2022, la Commission du logement et des pouvoirs locaux a décidé d'organiser un débat sur le thème de la généralisation du droit de tirage pour les communes, en application de l'article 71 du Règlement, précédé d'un rapport introductif. Messieurs Douette, Lomba, Demeuse, Dispa et Beugnies ont été désignés pour élaborer ce rapport introductif.

1. Introduction

Le site internet de la Wallonie énonce que « la Wallonie compte 262 communes. Les communes exécutent les décisions prises par les différents niveaux de pouvoir mais disposent également de leurs propres pouvoirs de décision dans les matières d'intérêt communal. Les communes sont libres de prendre des initiatives à condition que la matière ne soit pas exclue de leurs compétences par la Constitution, par une loi ou un décret ».

Afin de financer tout ou partie de leurs actions et investissements, les communes sont amenées à composer avec différents mécanismes de subventionnement émanant de différents niveaux de pouvoir et plus particulièrement de la Wallonie. L'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW) revendique depuis plusieurs années la mise en place en Wallonie d'un droit de tirage pour les investissements communaux. En effet, certains mécanismes de subventionnement trop ponctuels posent un certain nombre de difficultés, tant en termes de transparence que de complexité pour les communes, comme l'a d'ailleurs souligné un rapport de la Cour de Comptes émis à ce sujet.

Dans sa Déclaration de politique régionale 2019-2024, la Wallonie prévoyait, dans son chapitre relatif à la politique de la Ville, une généralisation des mécanismes de droit de tirage afin d'assurer une prévisibilité budgétaire et une simplification administrative. Des initiatives en matière de droit de tirage ont été réalisées en ce sens, notamment dans la politique intégrée de la Ville, dans la consolidation du FRIC, ou encore en matière de mobilité active via PIMACI. Cette législature est néanmoins marquée par une forte hausse de l'utilisation des appels à projets envers les pouvoirs locaux et plus particulièrement à l'attention des communes. En effet, face à la multiplication de crises d'une ampleur inédite, le Plan de relance de la Wallonie et la manne budgétaire accordée par l'Union européenne ont généré des moyens exceptionnels, notamment pour soutenir les communes, avec pour effet d'amplifier l'utilisation des appels à projets. Si le mécanisme de l'appel à projets est intéressant pour permettre à la Région de donner des impulsions significatives, en particulier dans des politiques innovantes, il n'en demeure pas moins contraignant et exigeant pour les communes en termes de moyens humains et de planification. La Wallonie en tant que premier pouvoir de tutelle et de soutien des pouvoirs locaux doit apporter des solutions aux communes pour réduire leur charge de travail et faciliter l'accès aux moyens financiers régionaux. L'idée d'instaurer à court terme un droit de tirage pour les subsides les plus importants en ce qui concerne les investissements offrirait aux communes un outil plus simple administrativement et permettant une meilleure planification des actions et des investissements à réaliser. Sans compter qu'il permettrait une répartition plus juste et plus prévisible de la manne financière entre les communes sur base de critères et objectifs prédéfinis.

La thématique de ce rapport introductif visait au départ les communes wallonnes, il appert au vu des travaux menés par les rapporteurs que l'ensemble des pouvoirs locaux doit être intégré à la réflexion sur la généralisation d'un droit de tirage. Dans ce document, les co-rapporteurs ont tenté de mettre en lumière les difficultés vécues par les communes, leurs attentes et leurs besoins dans le modèle de soutien financier régional actuel.

2. État des lieux

a. Cadastre des subsides

L'établissement d'un cadastre des subsides assurerait la transparence sur ce mode de financement. Ce cadastre donnerait aux communes et à la Région Wallonne une vue d'ensemble sur les différents subsides et appels à projets accessibles ou en cours.

Afin d'avoir une vision éclairée sur la subsidiation wallonne des pouvoirs locaux, les co-rapporteurs ont cherché à obtenir un cadastre des subsides octroyés par la Wallonie aux communes. Hormis un tableau reprenant une petite série de subsides récurrents, le SPW n'a pas été en mesure d'établir ce cadastre. En effet, la tentative de cadastre du SPW n'a pu être mise à jour et a été abandonnée il y a quelques années. Le constat fut identique au niveau du budget wallon où la multiplication des appels à projets, leur dénomination et leurs enveloppes budgétaires nécessiteraient un travail de bénédictin pour en extraire un cadastre des subsides wallons.

b. Enquêtes

Ce rapport introductif se base sur les résultats de deux enquêtes. En premier lieu, la dynamique #ambitionscommunes initiée par le Ministre des Pouvoirs locaux. Cette enquête visait à rencontrer les communes de moins de 12 000 habitants, en réunissant mandataires et fonctionnaires locaux afin d'aborder les problématiques vécues par les petites communes. Un des volets analysés par #ambitionscommunes était la méthode d'appel à projets utilisée par la Wallonie. Le rapport final apporte, en plus des constats émis par les communes, plusieurs actions à mener afin d'améliorer la méthode de financement des projets communaux.

Ensuite, un sondage a été envoyé à l'ensemble des bourgmestres et directeurs généraux des communes de Wallonie afin d'obtenir leur avis sur la méthode de financement des projets des pouvoirs locaux. Près de 30% des communes wallonnes, de toutes tailles et de toutes les provinces de la Wallonie, ont répondu au sondage.

c. Rencontres et rapports

L'UVCW, la Fédération des CPAS et le SPW AIS ont assisté à des réunions préparatoires dans le but d'aborder les constats issus des deux enquêtes et de discuter des potentielles améliorations à apporter au modèle wallon.

Enfin, les co-rapporteurs ont analysé plusieurs rapports émis par l'UVCW sur le financement des pouvoirs locaux, les appels à projets et les premiers essais de droit de tirage menés par la Wallonie.

3. Constats

Suite à l'analyse des différentes enquêtes, rencontres et études réalisées auprès des pouvoirs locaux wallons, de l'UVCW et de la Fédération des CPAS, nous avons épinglé plusieurs constats communs¹ sur certains mécanismes d'appels à projets et leur multiplication excessive comme mode de financement des communes wallonnes.

En premier lieu, il apparaît distinctement que les mécanismes d'appels à projets atteignent parfois leurs limites dans certains domaines et que leur multiplication complexifie la tâche des pouvoirs locaux. Par le manque de prévisibilité et de transversalité inhérents aux nombreux appels à projets initiés par la Wallonie et les différents niveaux de pouvoirs, les communes se voient régulièrement dans l'obligation de mettre de côté un ou plusieurs projets de leur Plan stratégique transversal (PST). Or, cet outil de planification et d'évaluation, imposé aux communes par la Wallonie, a pour objectif premier de généraliser la culture de la planification pluriannuelle. Le recours excessif aux appels à projets dessert cette culture et complexifie la prévision des projets communaux, créant une logique d'effets d'aubaine, où les communes, au gré des publications des appels à projets, décident de mettre en place des actions qui pourraient s'éloigner des objectifs de leur PST. Les actions locales mûrement co-construites et évaluées comme prioritaires au sein des administrations communales ne devraient pas être bousculées par la politique menée par la Wallonie mais devraient être accompagnées par la Région.

En deuxième lieu, nous pouvons relever les difficultés rencontrées par toute une série de communes pour répondre à ces appels à projets. Ces appels, compte tenu de leur simultanéité et leurs délais souvent jugés trop courts, imposent une charge de travail et une mobilisation de personnel que de nombreuses communes ne peuvent réaliser. D'autant que l'absence de certitude d'obtenir un financement au bout de la procédure des appels à projets peut être frustrante et peu valorisante pour les fonctionnaires communaux. Outre cette charge administrative importante et l'impact négatif d'un

¹ L'ordre de présentation des constats ne reflète aucune logique d'importance ou de priorisation au sein de ce rapport parlementaire.

travail administratif réalisé sans résultat à la clé, la constitution des dossiers exige régulièrement des compétences très spécifiques qui sont de moins en moins disponibles au sein des administrations communales. Les critères² décidés sont également une source de difficultés, tant par leur exigence que par l'absence trop fréquente de prise en compte de la réalité des communes. Les conditions de mise en œuvre, parfois très strictes, des dossiers retenus connaissent les mêmes critiques de la part des pouvoirs locaux. Au final, il apparaît que certaines conditions imposées pour la réalisation des projets ou l'obtention des subsides excluent parfois automatiquement certaines communes.

De plus, les avis récoltés sont assez unanimes sur le manque d'uniformité des appels à projets. Les critères et conditions de subsidiation diffèrent souvent selon les directions du SPW et selon les ministres fonctionnels, ce qui complexifie un peu plus encore le travail des communes. La multitude de critères et de conditions à vérifier impacte également le travail du SPW alors que les enveloppes budgétaires ne sont pas extensibles et ne permettent de facto pas à l'ensemble des projets analysés positivement d'être retenus.

Le troisième point, corollaire au précédent constat, concerne la complexification administrative, souvent inhérente au principe des dossiers de demandes de subside. Les processus administratifs imposés dans certains appels à projets sont trop lourds, leur pertinence pose parfois question alors qu'ils peuvent être chronophages et répétitifs. La multiplication des contrôles, les exigences en matière de processus participatif et le manque de pertinence quant au fonctionnement des pouvoirs locaux sont souvent mentionnés par les communes. Nous pouvons ajouter à cette critique le manque de transparence et d'informations, dénoncé par les communes, de certains appels à projets wallons. Force est de constater que l'information en amont n'est pas toujours claire alors que les critères utilisés donnent à certains appels à projets une impression de concours arbitré par la Wallonie sans aucune logique territoriale ou de soutien aux communes.

Quatrièmement, certaines communes ont également pointé l'atteinte à leur autonomie communale dans la méthode des appels à projets. En effet, comme le revendique l'UVCW depuis 2009, les communes consultées ont réitéré l'importance de la primauté du principe de confiance dans la manière dont la Wallonie soutient ses pouvoirs locaux. Trop de contraintes, trop de critères et trop de contrôles en amont peuvent constituer des obstacles à l'autonomie communale alors que la Wallonie évalue les dossiers communaux et n'octroie pas automatiquement un subside aux projets validés par le SPW, compte tenu notamment des enveloppes limitées. Cette limite de l'autonomie communale semble inhérente au mode de fonctionnement actuel des appels à projets.

² Par exemple : les analyses techniques et les audits complets exigés au moment de la remise des dossiers.

Le cinquième constat est plus politique. Les collèges communaux et directeurs généraux wallons consultés se plaignent d'une impression d'appréciation discrétionnaire dans la gestion et l'attribution de certains appels à projets. De plus, la mise en concurrence entre les communes évoquée ci-avant a vu naître une culture de l'appel à projets dans certaines communes. Certaines communes ont mis en place des stratégies pour maximiser leurs chances dans l'obtention de subsides, notamment grâce à la préparation préalable de fiches projets prêtes à l'emploi ou via l'engagement de fonctionnaires locaux spécialement dédiés à chercher et à répondre aux appels à projets. Or, cette situation accentue encore un peu plus la concurrence entre les communes, ce qui n'est pas le but recherché au départ par les appels à projets et qui pénalise les communes, notamment les plus petites, qui n'ont pas le personnel communal suffisant pour mettre en place cette culture de l'appel à projets. En ce sens, le recours trop systématique à des appels à projets défavorise les synergies entre les communes et le développement de projets pluri-communaux qui par nature réduisent les coûts des projets et améliorent la gouvernance au niveau des bassins de vie.

Enfin, nous constatons que si le droit de tirage est vu par l'UVCW comme un bon outil pour le financement des communes, son succès dépend grandement de sa mise en application et des critères fixés. En effet, si le Fonds Régional pour les Investissements Communaux (FRIC) constitue une initiative positive, son fonctionnement met en exergue les avantages mais aussi les faiblesses du droit de tirage selon les conditions imposées ou la manière dont il est géré. Il apparaît dans les avis émanant de certaines communes consultées que la programmation PIC laisse trop peu de liberté aux communes dans le choix de leurs investissements. Bien que le FRIC présente plusieurs avancées significatives comme la programmation dès le départ de l'enveloppe budgétaire disponible par commune et la possibilité de mettre en place une stratégie pluriannuelle d'investissement en cohérence avec le PST, le mécanisme est décrit comme trop lourd et trop technique par certaines communes en raison des trop nombreuses étapes de contrôle préalable par la Wallonie. In fine, cela ne répond qu'en partie aux besoins des communes en matière de simplification administrative ou d'autonomie communale.

A l'inverse, nous constatons auprès de certaines communes wallonnes une préférence pour la méthode de l'appel à projets. Les arguments avancés sont l'existence³ d'outils et de pratiques déjà performants, la peur d'obtenir moins de moyens financiers en cas de mise en place d'un droit de tirage plus généralisé et l'engagement de « subsidiologues⁴ » au sein de leur administration communale. Pour autant qu'ils reposent sur des critères clairs et objectifs, les appels à projets peuvent être pertinents pour faire émerger des nouvelles politiques innovantes, qui pourront ensuite devenir

³ Par exemple, le guichet des pouvoirs locaux, personnes ressources au sein de l'administration régionale.

⁴ Terme désignant un fonctionnaire local chargé de scruter et de répondre aux appels à projets publiés par la Wallonie et les différents niveaux de pouvoirs.

structurelles.

4. Objectifs

Ces constats illustrent concrètement une relative inadéquation entre le système actuel de soutien des pouvoirs locaux et la réalité de terrain. Énergivores et sans prévisibilité, le mécanisme d'appels à projets et leur multiplication frustrant et déçoivent, parfois, là où l'objectif est de soutenir les communes wallonnes. Depuis plusieurs années, ce phénomène a mis en exergue la nécessaire évolution du modèle afin de répondre à certains objectifs clés pour les pouvoirs locaux. Nous pouvons en pointer quatre, sans que cette liste ne soit exhaustive pour autant et sans préjudice du maintien d'une capacité pour le Gouvernement à pouvoir continuer à impulser des politiques innovantes.

Tout d'abord, le soutien aux pouvoirs locaux, qui est la base de la réflexion menée dans ce rapport introductif, doit assurer un juste et équitable financement des communes dans leurs investissements et dans leurs actions au profit de leur population ou de leur territoire local. Il paraît évident que l'objectif premier ne peut être rencontré sans une méthode transparente, basée sur une équité entre les communes, intégrant des garde-fous pour éviter les effets d'aubaine et s'appuyant sur les PST communaux afin de favoriser la programmation et la prévisibilité des actions communales.

Ensuite, le financement des projets communaux doit avoir pour fil conducteur la simplification administrative. Tant dans le montage des dossiers que dans le suivi et l'évaluation du développement de chaque action ou projet, la Wallonie et les différents niveaux de pouvoir doivent alléger les démarches administratives, faciliter le travail des agents communaux et laisser une plus grande autonomie aux communes. Cette simplification administrative nécessite sans doute une inversion du procédé actuel où les communes doivent amener des preuves à chaque étape de leur projet pour migrer vers un accompagnement des pouvoirs locaux par la Wallonie afin de faciliter la réussite des différents projets. Cela ne signifie pas que des limites ne doivent pas être instaurées mais bien que cette charge de travail qui incombe aux communes, dans les projets subsidiés, doit être réduite en favorisant la confiance et l'accompagnement des dossiers.

La planification établie et stable du soutien financier de la Wallonie vers les communes, clé de voûte d'une plus grande prévisibilité des actions communales, est le pendant budgétaire de la simplification administrative. Afin de faciliter et d'alléger le travail des administrations communales, il est primordial d'offrir aux communes les moyens nécessaires pour mettre en place une vision pluriannuelle de leurs actions. Le financement des projets locaux ne peut pas dépendre totalement d'un concours entre les différents projets et de la non-certitude d'obtenir une enveloppe financière au bout

du processus. Sans compter l'incertitude du montant de cette enveloppe en bout de course et la frustration que cela peut engendrer pour les communes.

5. Conclusion provisoire

Aux yeux de l'UVCW et de la Fédération des CPAS, la généralisation du droit de tirage est une piste de solution prioritaire pour répondre aux constats évoqués dans ce rapport introductif.

Si la Déclaration de politique régionale 2019-2024 prévoit un recours maximum au mécanisme de droit de tirage afin d'assurer une prévisibilité budgétaire et une simplification administrative, une telle généralisation nécessite d'approfondir le travail parlementaire en cours par l'audition des différents acteurs concernés. En effet, il est nécessaire de faire correspondre ce mécanisme de droit de tirage aux volontés et situations vécues sur le terrain local et de trouver un équilibre avec la mise en place de politiques innovantes régionales grâce à des appels à projets.

En attendant, dans un souci de simplification administrative, il est nécessaire à tout le moins, d'harmoniser sans plus tarder les processus d'appels à projets au niveau de la Wallonie et de réaliser une carte d'identité des données territoriales propre à chaque commune.