

La réforme du droit communal et les principes de nouvelle gouvernance

Description de l'enjeu

Depuis la réforme institutionnelle de 2001 (loi spéciale du 13 juillet 2001), l'organisation des pouvoirs locaux relève désormais presque exclusivement de la compétence des régions. Ces dernières sont notamment compétentes pour régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales sur leur territoire, moyennant le respect des garanties constitutionnelles d'autonomie locale et sous réserve de quelques exceptions relatives, en particulier, au respect de l'équilibre linguistique.

Au cours de ces dernières années, les trois régions ont fait usage de ces nouvelles compétences et ont procédé à des modifications du cadre organique des communes de leur ressort.

- **Le Décret communal (*Gemeentedecreet*) en Flandre** : la Région flamande a procédé à une réforme importante du droit communal (décret du 15 juillet 2005) touchant à la fois au fonctionnement des organes communaux et au fonctionnement journalier de l'administration. Ce décret a depuis lors été modifié à plusieurs reprises et plusieurs arrêtés d'exécution sont venus préciser les modalités concrètes d'application.
- **Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD) en Wallonie** : la Région wallonne a procédé, dans un premier temps, à un regroupement et à une classification des différentes législations traitant des collectivités locales, dans un Code. Elle a procédé ensuite à une première réforme du droit communal (décret du 8 décembre 2005) sur des matières relatives aux élections communales ainsi qu'à l'installation et au fonctionnement des organes communaux (en particulier, à une modification du mode de désignation du bourgmestre).
- **Le plan de gouvernance locale en région bruxelloise** : le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a adopté l'ordonnance du 5 mars 2009 modifiant fondamentalement la Nouvelle loi communale et visant à moderniser le mode de fonctionnement de l'institution communale et améliorer l'efficacité des services offerts.

Les régions ont également procédé à diverses réformes visant à moderniser le cadre de fonctionnement et les outils de gestion des administrations communales. Si les priorités et les appellations diffèrent parfois sensiblement selon les régions, les réformes adoptées présentent toutefois des lignes de forces assez similaires. Les objectifs poursuivis tournent en effet autour de **trois préoccupations** principales.

- **Le renforcement de la démocratie locale** : stimuler la revitalisation de la démocratie locale et le renforcement de la transparence de la gestion publique par le renforcement de la démocratie directe (mode de désignation du bourgmestre, introduction de la motion de méfiance, nouvelles règles d'incompatibilité et de conflits d'intérêts...), recours plus important à la participation citoyenne (budget participatif, droit d'interpellation des citoyens, consultation populaire...), renforcement des règles de publicité (mise en ligne des règlements et budgets communaux, extension de l'accès au bulletin d'information communal...).
- **La rationalisation du paysage institutionnel au niveau local** : les instances régionales souhaitent procéder à un mouvement de simplification des structures actives au niveau local. Cet objectif passe généralement par la mise en œuvre des initiatives suivantes : réduction du nombre de structures paralocales et intercommunales, réforme des provinces, encouragement à la fusion d'entités locales, transfert de compétences visant à réduire les doubles emplois, renforcement des synergies entre la commune et le CPAS...
- **L'amélioration de la gouvernance et de la gestion locale** : l'objectif visé concerne la modernisation de la gestion et l'amélioration de la qualité de services de l'administration au bénéfice du citoyen. Il s'appuie notamment sur une professionnalisation accrue de la fonction publique locale (modernisation du statut des fonctionnaires dirigeants, formation, règles d'évaluation...), sur l'implémentation de nouveaux outils de gestion (réforme de la comptabilité, plan de gestion et plan stratégique pluriannuel), l'introduction de nouvelles règles de contrôle des finances (audit interne et externe, règles de tutelle...).

De nombreuses nouvelles dispositions vont entrer en vigueur ou être concrètement appliquées par les nouvelles majorités communales issues des dernières élections locales. Elles devraient profondément affecter le mode de fonctionnement et le cadre d'activité tant des mandataires que des fonctionnaires communaux au cours de la prochaine législature communale.

Les réformes en Flandre

Objectifs poursuivis

➔ Le renforcement de la démocratie locale

Avec le décret communal, le gouvernement flamand a posé les jalons qui doivent permettre la mise en place d'un management public moderne, démocratique et efficace pour les communes. Le but est de renforcer l'autonomie locale et la capacité administrative et de permettre aux 308 administrations communales de laisser s'exprimer leur grande diversité les unes par rapport aux autres. En effet, un certain nombre de dispositions sont ainsi formulées que les communes peuvent décider elles-mêmes si, et le cas échéant, comment elles entendent développer ces éléments au sein de leur organisation (via des possibilités de choix et de délégation).

Tous les articles du décret ont été conçus sur la base de l'un des trois piliers suivants :

- dérégulation et harmonisation des règles pour les communes, les CPAS et les provinces ;
- autonomie communale accrue (autonomisation) et promotion du travail sur mesure au niveau local ;
- simplification.

➔ La rationalisation du paysage institutionnel au niveau local

La dernière modification apportée au décret communal (et au décret CPAS) date du mois de juillet 2012 et s'inscrit notamment dans le cadre de la collaboration entre communes et CPAS. Le décret pointe les éléments qui doivent faciliter cette collaboration et permettre d'enregistrer des avancées en termes d'efficacité.

Une gestion plus efficace, c'est aussi l'un des objectifs de base inscrits dans le *Witboek van de interne staats hervorming* (livre blanc sur la réforme institutionnelle interne en Flandre) (2011), qui énumère toute une série de difficultés qui subsistent dans le paysage institutionnel flamand au niveau local. Le livre blanc propose une approche ultérieure en plusieurs phases, qui doit aboutir à une réorganisation administrative par le biais de la concertation. Une collaboration plus efficace entre les différentes administrations

locales est mise en avant comme fil conducteur pour renforcer la capacité administrative des administrations locales. Les administrations locales sont invitées à soumettre les partenariats existants à une analyse critique et à examiner les possibilités de rationalisation ou de fusion de structures.

Cette rationalisation pour les administrations locales pourrait, par exemple, s'intensifier entre :

- la commune et le CPAS ;
- les CPAS des différentes communes ;
- la commune centrale et les communes environnantes dans une région urbaine ;
- les entités autonomisées ;
- les différentes structures de concertation.

Le plan d'approche du livre blanc fait état d'un grand nombre de sujets susceptibles de contribuer au renforcement de la capacité administrative. La première étape mise en œuvre a consisté en une analyse régionale qui fournit un aperçu des partenariats existants. On a aussi élaboré un modèle de fusion volontaire de communes, associé à cette fin à un règlement de compensation temporaire issu du Fonds des communes. Un recalibrage du Fonds des communes est également en chantier. Il a aussi été prévu qu'un glissement des moyens financiers interviendrait à la suite d'un ajustement de compétences entre différents niveaux d'administration. Ainsi, par exemple, la répartition des tâches entre les communes et les provinces pour les domaines politiques communs va encore être affinée afin d'augmenter l'efficacité administrative.

➔ L'amélioration de la gouvernance et de la gestion locale

L'élaboration du nouveau cycle de politique et de gestion (BBC ou *Beleids-en beheerscyclus*) pour les administrations locales donne naissance à son tour à un instrument qui permet de planifier et de suivre la politique locale. Étant donné que le cadre englobe plus que l'aspect purement financier, le nouveau cycle (BBC) implique une réinterprétation de certains rôles au sein de l'organisation des administrations. La gestion des changements est en effet un élément clé dans l'introduction du BBC. De plus, les autorités flamandes ont créé, via un décret, un cadre qui permettra, à partir de 2013, de réduire la charge en matière de planification qui pèse sur les administrations locales, en intégrant des plans sectoriels et rapports existants dans le plan pluriannuel local et les comptes annuels élaborés dans le BBC.

Dorénavant, tant les communes que les CPAS, les provinces, les entreprises autonomes et leurs associations appliqueront le BBC : l'administration publique flamande disposera donc d'une base de données dotée de chiffres uniformes, pouvant servir de base aux statistiques trimestrielles

Quels sont les changements induits par le BBC sur le plan financier ?

Dorénavant, l'équilibre financier est évalué en fonction des éléments qui relèvent du **cycle de politique et de gestion** (BBC ou *Beleids- en beheerscyclus*). Il est essentiel que le BBC assure une plus grande transparence en matière de planification politique et de suivi, et que l'impact financier de chaque décision politique soit mesuré. L'équilibre financier au sein du BBC comporte un aspect statique et dynamique. Le résultat annuel en base de caisse vérifie si un équilibre est atteint au cours de l'exercice budgétaire. Le résultat à long terme, ou ladite marge d'autofinancement, vérifie si l'administration atteint un équilibre structurel.

Dès 2014, les administrations locales suivantes appliqueront les règles du cycle de politique et de gestion :

- les communes et leurs entreprises communales autonomes ;
- les CPAS et les associations de CPAS de droit public ;
- les administrations provinciales et leurs entreprises provinciales autonomes.

Pour ces différentes administrations, le BBC fournit un cadre identique leur permettant de préparer, budgétiser, mettre en œuvre, suivre et évaluer leur politique ainsi que d'élaborer leur vision stratégique, leurs plans d'action et les répercussions financières dans un système intégré. Ce cycle de politique et de gestion diffère de nombreux égards de l'approche qui prévalait jusqu'à présent et du cadre comptable. Le reporting change également de manière fondamentale.

Concrètement, la **vision politique stratégique** sur plusieurs années constituera désormais la trame principale des budgets annuels. Chacun des trois rapports politiques (plan pluriannuel, budget et comptes) contient un volet descriptif des objectifs et un volet financier ainsi que des notes explicatives. Le volet relatif aux objectifs, résumé dans la note politique, opère la distinction entre les objectifs politiques prioritaires et les autres objectifs. Le volet financier, résumé dans la note financière, définit l'impact financier de la politique prévue. La note financière est, par ailleurs, subdivisée en trois budgets partiels : le budget d'exploitation, le budget d'investissement et le budget de liquidités (financement).

conformes au SEC qu'elle doit transmettre aux services statistiques européens dans le cadre du suivi des besoins en financement des pouvoirs publics.

Avec ces projets et décrets, le cadre réglementaire pose les jalons en vue de renforcer la capacité administrative en Flandre, qui passera à la vitesse supérieure lors de la prochaine législature locale.

D'autres nouvelles dispositions réglementaires (décrets, arrêtés) remanient le fonctionnement et l'organisation des administrations. Outre une adaptation de l'organisation interne, elles fixent des règles extrêmement concrètes en matière de compétences, de délégation, de compétence budgétaire, de marchés publics, de paiement des dépenses, de système de contrôle interne, etc. Il est également question de formes d'autonomisation et de participation des communes à des personnes morales. L'implication des citoyens est également un thème d'actualité.

Au 1^{er} janvier 2013, la fonction classique de receveur est transformée en fonction de gestionnaire financier, qui

devient le responsable officiel des finances communales. Le gestionnaire financier se voit également attribuer toute une série de missions de contrôle et de reporting.

– Missions que le gestionnaire financier exécute sous sa propre responsabilité :

- le contrôle préalable de conformité légale des crédits et des décisions de la commune ayant des implications budgétaires et financières ;
- la gestion de trésorerie ;
- la perception des recettes ;
- l'exécution des paiements (sur instruction du secrétaire communal ou du responsable budgétaire) ;
- la gestion des débiteurs.

– Missions que le gestionnaire financier exécute sous la direction fonctionnelle du secrétaire et en concertation avec l'équipe dirigeante :

- établir la note financière du plan pluriannuel et du budget ;
- assurer la tenue de la comptabilité communale et l'établissement des comptes annuels ;

Afin d'obtenir un aperçu par ligne politique, le **cycle de politique et de gestion** fonctionne avec des champs politiques (imposés par le gouvernement flamand) que les administrations peuvent à leur guise regrouper en domaines politiques et ventiler en points politiques. La fonction d'autorisation du budget se situe au niveau des domaines politiques. Il est ainsi possible d'apporter des adaptations aux crédits internes au sein du domaine politique sans devoir modifier le budget.

Le flux de documents destinés à l'information politique est régi par des textes légaux. Le conseil communal garde toutefois la possibilité de demander des reportings supplémentaires. La simplification des reportings politiques a pour but de fournir une image rapide et claire de la politique menée et de son impact financier.

Les éléments spécifiques suivants sont nouveaux dans l'approche financière instaurée par le BBC :

- la scission comptable entre **service ordinaire** et **service extraordinaire** disparaît ;
- les **emprunts** ne sont pas souscrits directement pour des projets d'investissement spécifiques mais pour couvrir les besoins de trésorerie ;
- l'état de l'**équilibre financier** est évalué globalement, aussi bien au terme de l'exercice (résultat en base de caisse moins les fonds déjà affectés) qu'en fonction d'un équilibre structurel (marge d'autofinancement) ;
- le **résultat annuel en base de caisse** est composé du solde de transaction du budget d'exploitation, du budget d'investissement et du budget de trésorerie (amortissements des emprunts et souscription de nouveaux emprunts, notamment), diminué des fonds affectés (à des fins spécifiques) et majoré du résultat cumulé des années précédentes ;
- la **marge d'autofinancement** indique dans quelle mesure l'administration génère un excédent suffisant sur la base de son fonctionnement courant pour supporter l'impact financier d'un financement externe (emprunts). Au terme de la période de planification, cette marge doit être au moins nulle ou positive ;
- le **budget d'investissement** se compose d'enveloppes d'investissement subdivisées selon les objectifs politiques. Au sein de chaque enveloppe d'investissement, un crédit global d'engagement est mentionné à côté des crédits de transaction annuels. Ces enveloppes contiennent les dépenses et les recettes pour l'acquisition de ressources durables (matérielles ou financières).

- l'analyse financière et le conseil en matière de politique financière.

L'**équipe dirigeante** comprend le secrétaire communal, le secrétaire communal adjoint, le gestionnaire financier ainsi que d'autres fonctionnaires au choix, qui ne sont pas des mandataires, mais dont la participation à l'équipe dirigeante est considérée comme utile pour le bon fonctionnement de la commune.

À l'avenir, une **commission régionale d'audit externe** vérifiera la qualité du système de contrôle interne que chaque commune doit mettre au point elle-même. Le législateur décrète ainsi sur des tendances qui s'inspirent du *new public management*. Cela implique que les pouvoirs publics analysent et optimisent sans cesse leur propre fonctionnement, en visant l'efficacité et l'effectivité.

Cadre réglementaire

- Le **décret communal** du 15 juillet 2005, qui a été suivi par plusieurs arrêtés d'exécution et amendements. Le

décret communal n'est pas encore entré complètement en vigueur, même après le dernier décret de modification de 2012.

- Le **décret provincial** régit le fonctionnement des organes provinciaux. Il date déjà de 2005 mais il a fait, depuis lors, l'objet d'amendements et a été complété.
- Le **décret CPAS** du 19 décembre 2008 est entré en vigueur début 2009 et détermine spécifiquement les lignes directrices qui s'appliquent aux CPAS pour les mêmes thèmes que ceux repris dans le décret communal.
- L'**arrêté du gouvernement flamand relatif au nouveau cycle de politique et de gestion (BBC)** du 25 juin 2010 introduit une nouvelle manière de planifier, de suivre, d'enregistrer et d'établir les reportings. D'ici 2014, toutes les administrations locales devront appliquer ce cycle de politique et de gestion.
- **Witboek interne staatshervorming in Vlaanderen** (livre blanc sur la réforme institutionnelle interne en Flandre) du 8 avril 2011. Le gouvernement flamand y donne des pistes en vue de simplifier le paysage administratif et d'améliorer l'efficacité de la collaboration administrative au niveau local.

→ *Planlastverminderingdecreet* (décret de réduction de la charge administrative en matière de planification) du 15 juillet 2011, fixant les règles générales relatives aux obligations de planification et de reporting périodiques pouvant être imposées aux administrations locales flamandes.

Calendrier

Le livre blanc sur la réforme institutionnelle interne en Flandre et de nombreux décrets seront encore finalisés dès 2013, c'est-à-dire après l'installation des nouvelles majorités et des nouveaux conseils communaux.

Dossiers connexes

- Modifications de la loi électorale communale et provinciale.
- Décrets CPAS modifiant la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976.
- Décret sur la collaboration intercommunale.
- Le pacte de stabilité budgétaire et les normes SEC 95 (fiche 2).

Informations complémentaires

Des dossiers sont disponibles sur :
PubliLink et MyPortal|BelfiusWeb : dossiers « Vlaamse decreten » et « Beleids- en beheerscyclus »

Le site web de la *Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten* (VVSG) : www.vvsg.be (rubrique *Werking en organisatie*)

Le site web de la communauté flamande / *Vlaamse Gemeenschap* : www.binnenland.vlaanderen.be (rubrique *Regelgeving*)

Les réformes en Wallonie

Objectifs poursuivis

→ Le renforcement de la démocratie locale

Conformément à la Déclaration de politique régionale 2009-2014, le gouvernement wallon a procédé à une évaluation du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD). Cette dernière a débouché sur un décret¹ apportant des modifications importantes à la législation organique communale (et intercommunale).

Les changements ont trait principalement aux matières suivantes :

– Représentants des organes communaux (désignation, règles de remplacement, de déchéance...)

- Possibilité pour le conseil communal d'élire un **président d'assemblée** parmi les conseillers de nationalité belge, hors les membres du collège.
- Les règles relatives à la **démission d'un conseiller communal** sont précisées et un mécanisme d'exclusion d'un conseiller communal de son groupe politique est instauré avec comme conséquence la perte de ses mandats dérivés.
- Adaptation des modalités de l'élection « directe » du bourgmestre. Dorénavant, la sanction en cas de refus d'exercer la fonction de **bourgmestre** (interdiction d'être membre du collège communal) est seulement applicable aux trois premiers candidats de la liste concernée.

– Pacte de majorité et motion de méfiance

- Avancement de la date de dépôt des projets de pacte de majorité entre les mains du secrétaire communal (au plus tard le 2^e lundi du mois de novembre qui suit les élections).
- Limitation du nombre de motions de méfiance collective à deux au cours d'une même législature communale.

– Participation citoyenne

- Instauration du **droit d'interpellation** du collège, en séance publique du conseil communal, en faveur des habitants de la commune, de 18 ans accomplis et possibilité de mettre en place une commission des requêtes pour donner suite aux interpellations.
- Valorisation de la **consultation populaire** (extension du champ d'application, possibilité d'octroi d'incitants financiers pour les consultations populaires organisées à la demande des habitants...).
- Le conseil communal a la faculté, lors du vote du budget, d'en affecter une partie, appelée **budget participatif**, à des projets proposés par des comités de quartier ou d'associations citoyennes dotées de la personnalité juridique.

– Dispositions relatives aux organismes paracommunaux

- Insertion d'un chapitre traitant des **asbl** auxquelles les communes participent. Le but n'est pas d'instaurer un régime juridique complet des asbl communales mais de donner un cadre légal minimum en introduisant les principes de nature à accroître la transparence des pratiques existantes (utilisation du contrat de gestion, instauration d'un mode de désignation des représentants communaux dans les asbl...).
- Association des citoyens à la gestion des **intercommunaux** (obligation pour le conseil d'administration d'inscrire à l'ordre du jour des assemblées générales tout

¹ Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du CDLD (MB du 14 mai 2012).

point complémentaire déposé par écrit par toute personne domiciliée sur le territoire d'une commune...).

- Obligation pour les communes de conclure un contrat de gestion avec les régies communales autonomes et adoption d'un nouveau dispositif quant au mode de désignation des représentants communaux au sein du conseil d'administration des **régies communales autonomes et des associations de projet**.

➔ La rationalisation du paysage institutionnel au niveau local

Dans le cadre de sa Déclaration de politique régionale (DPR) 2009-2014, le gouvernement wallon évoque deux chantiers en vue de simplifier le paysage institutionnel en Wallonie.

— Réforme des provinces

Depuis de très nombreuses années, l'institution provinciale est sujette à des discussions politiques (tant en Wallonie qu'en Flandre) en vue de la réformer (pour les uns), voire de la supprimer (pour les autres).

Certains éléments de réforme ont déjà été mis en œuvre en Wallonie en 2004 sur le plan de la répartition des compétences (définition de nouveaux partenariats entre les provinces et la région). La Déclaration de politique régionale prévoit toutefois de mener la réflexion plus loin, en faisant évoluer les provinces vers des communautés de territoire. Fondamentalement, c'est la problématique de la gestion supralocale (y compris le pilotage politique des intercommunales) qui est posée.

Cette réforme s'organise en deux étapes. D'abord à court terme : définition des axes prioritaires de l'action des provinces (domaines d'activités où les provinces apportent une réelle plus-value), renforcement des missions des provinces en soutien aux communes et réaménagement des compétences provinciales (abandons et renforcement de compétences).

Ensuite, à plus long terme, la DPR prévoit de faire évoluer l'institution provinciale vers des « communautés de territoires » (ou encore des « bassins de vie »), dont les contours sont encore à définir.

En octobre 2011, le parlement wallon a approuvé à l'unanimité le projet de décret qui réduit le nombre de députés et de conseillers provinciaux d'un tiers (au lendemain des élections provinciales du 14 octobre 2012).

— Rationalisation des structures paralocales

Le gouvernement wallon a également pour projet d'aboutir à une simplification et une rationalisation des structures au niveau local, afin de supprimer l'ensemble des entités dont les

missions pourraient être remplies de façon plus optimale par les services de l'autorité locale elle-même ou par une autre structure publique. Le nombre de structures paralocales (asbl et régies) devra être réduit, à l'image de ce qui a été opéré sous la précédente législature au niveau des intercommunales.

Par ailleurs, le gouvernement wallon souhaite moderniser et simplifier le cadre décretaal relatif aux établissements des cultes ainsi que les établissements et organisations laïcs.

➔ L'amélioration de la gouvernance et de la gestion locale

— Simplification administrative et réforme de la tutelle

Dans le cadre de la mise en œuvre de son plan stratégique de simplification administrative (« Ensemble Simplifions ») et à la suite d'une évaluation de la législation existante, le gouvernement wallon a adopté, en première lecture, un avant-projet de décret qui optimise et allège la législation relative à la **tutelle sur les pouvoirs locaux**, et qui prévoit notamment :

- la suppression des compétences des collèges provinciaux en matière de tutelle spéciale d'approbation applicable à certaines décisions communales ;
- l'allègement de la tutelle régionale en matière de marché public lorsqu'une autorité subsidiaire (soit le plus souvent la région) exerce également un contrôle. Il subsisterait une tutelle d'annulation avec transmis obligatoire sur la décision d'attribution ;
- la suppression de la tutelle d'annulation avec transmis obligatoire aux subventions (supérieures à EUR 2 500) octroyées par les communes (et moyennant le renforcement au niveau interne des règles organiques d'octroi et de contrôle).

En matière de contrôle des finances des pouvoirs locaux, la Déclaration de politique régionale évoque également la possibilité que le parlement wallon puisse solliciter la Cour des comptes fédérale pour des missions d'observation, de conseil et de contrôle des organismes locaux et paraloaux. À défaut, le gouvernement wallon pourrait constituer une Cour des comptes régionale chargée du contrôle des pouvoirs locaux et paraloaux en s'inspirant du modèle de la Cour des comptes fédérale.

— Réforme des grades légaux et modernisation de la fonction publique locale

L'objectif poursuivi est l'implémentation d'un nouveau schéma organisationnel des administrations locales dans le but d'améliorer le fonctionnement de celles-ci. Pour ce faire, de nouveaux instruments sont consacrés :

- Le **contrat d'objectifs** : il visera à traduire les axes politiques en termes opérationnels.

- Le **comité de direction** : organe administratif, le comité de direction sera systématiquement institué dans les communes de 10 000 habitants et plus. En deçà, sa mise en place est facultative. Il s'agit d'une structure collégiale permettant, à la fois, d'assurer le suivi du contrat d'objectifs, de renforcer le rôle du directeur général en tant que chef du personnel et de l'organisation des services et de créer le principal lieu d'échanges interactifs entre l'ensemble des services.
- L'**organigramme** : afin de favoriser et maximiser les échanges bilatéraux entre services, les autorités locales établiront un organigramme, lequel représentera la structure d'organisation des services communaux, les liens d'autorité et désignera les fonctions impliquant l'appartenance à l'équipe de management et, partant, le comité de direction.

Le projet de décret passé en 2^e lecture au gouvernement modifie l'organisation des communes en matière de recrutement, de promotion, de stage, de formation, de régime disciplinaire, d'évaluation, d'évolution barémique, de licenciement...

Selon le gouvernement wallon, une vision modernisée de la gestion locale et provinciale impliquait également une **réforme profonde du rôle des fonctionnaires dirigeants**. Les missions du secrétaire communal (nouvellement dénommé directeur général) et du receveur (nouvellement dénommé directeur financier) ont dès lors été revues et renforcées notamment en mettant en œuvre un système d'évaluation et en développant leur fonction managériale.

Le directeur général qui reprend les principales prérogatives de l'ex-secrétaire communal, préside le comité de direction et est chargé de l'avant-projet de l'organigramme, du cadre organique et des statuts du personnel.

Le rôle du directeur financier sera élargi et deviendra le gardien de la légalité et de la logique économique et financière de l'administration dès le début du processus décisionnel.

— Programme stratégique transversal communal (PST)

À partir de la prochaine mandature communale, les communes wallonnes sont encouragées à élaborer, dans les six mois de leur installation, un Programme stratégique transversal (PST).

En filiation directe avec le programme de politique générale de la commune (anciennement appelé « Déclaration de politique générale »), le PST traduit celui-ci en démarche stratégique structurée dans un document global qui énonce des axes stratégiques, les décline en objectifs opérationnels puis en actions et en moyens d'action.

Ce plan stratégique coordonnera et fédérera les différentes politiques sectorielles de la vie communale (plan communal de mobilité, plan d'ancrage communal du logement, schéma de structure, plan communal de développement rural, plan

communal de développement de la nature, plan d'économie d'énergie...). Ce plan stratégique de développement devra faire l'objet d'une large concertation (population, entreprises, milieu associatif local).

Enfin, en vue d'aider les communes dans cette démarche, un vade-mecum a été élaboré en collaboration avec l'Union des Villes et Communes de Wallonie. Celui-ci contient notamment un modèle de plan stratégique communal comprenant un tronc commun et des axes à décliner en fonction des spécificités locales.

— Renforcement des synergies Commune-CPAS et organismes paraloaux

La mise en place de synergies entre les communes, CPAS et organismes paraloaux a pour but de renforcer la qualité du service au citoyen, la complémentarité entre les services et les économies d'échelle et doit, par conséquent, induire des économies structurelles.

Les synergies étudiées dans le cadre du projet-pilote portent notamment sur les marchés publics conjoints et achats groupés (en matière d'assurances, d'informatique, de téléphonie, combustibles, carburant, produits d'entretien, vêtements de travail, fournitures diverses, centrale d'achats, service commun d'économat...), la gestion commune de la trésorerie (convention), la mise en place d'infrastructures communes.

Des projets-pilotes se sont déroulés de 2007 à 2012 et un appel à projet a été adressé aux communes wallonnes. Afin d'encourager les communes et les CPAS à s'inscrire dans cette démarche, un vade-mecum présentant des fiches théoriques et de bonnes pratiques en matière de synergies commune-CPAS a été réalisé conjointement entre le gouvernement wallon, l'UVCW, le CRAC et l'administration régionale (DGO5).

— E-gouvernement (eTutelle, eComptes)

De nombreuses initiatives sont prises pour stimuler l'usage des technologies de l'information et de la communication par les pouvoirs locaux à la fois dans un but de réduction des charges administratives et d'amélioration des services et de la communication avec les citoyens et les entreprises (guichets électroniques, sites internet des administrations communales avec informations pratiques ou service intégré...).

Dans le cadre de l'e-gouvernement, on mentionnera le projet « eTutelle » qui va permettre aux pouvoirs locaux de transmettre leurs délibérations via le web, d'accéder à des informations sur les procédures de tutelle et à des modèles de pièces justificatives et d'utiliser la traçabilité électronique concernant l'avancement de leur dossier ainsi que le timing de la décision de la tutelle.

Le projet « eTutelle » est actuellement dans une phase-pilote. Au 1^{er} juin 2012, plus de 60 communes ont déjà fait le choix d'adhérer officiellement à eTutelle et 30 communes sont en cours d'adhésion.

En matière de documents comptables, la Région wallonne a également instauré le **Plan eComptes**. Il s'agit d'un plan intégré visant à doter progressivement les communes, CPAS et provinces d'un ensemble d'applicatifs mis à disposition par la Région wallonne (« cellule eComptes »).

Cette application permet de produire automatiquement la synthèse analytique des comptes, d'effectuer une projection budgétaire à cinq ans, des recherches de données financières ponctuelles, de produire numériquement les comptes, budgets et modifications budgétaires pour alimenter l'eTutelle et les statistiques de la Région wallonne.

Cadre réglementaire

- Décret du 26 avril 2012 modifiant certaines dispositions du CDLD (MB du 14 mai 2012).
Ce décret transpose les principes de la Déclaration de politique régionale 2009-2014 relatifs au renforcement de la démocratie locale (dont la consécration du droit d'interpellation des citoyens, un meilleur encadrement de l'organisation des consultations populaires et le contrôle des intercommunales par les citoyens...).
- Plan de simplification administrative et d'e-gouvernement 2010-2014 adopté en seconde lecture le 25 février 2010.
- La circulaire budgétaire du 18 octobre 2012 portant sur l'élaboration des budgets 2013 annonce les réformes en cours et imminentes relatives à la tutelle et aux grades légaux.

Phasage/Timing

De nouvelles dispositions vont entrer en application effective à partir de 2013, c'est-à-dire lors de l'installation effective de nouvelles majorités communales. À noter que plusieurs initiatives telles que l'élaboration d'un programme stratégique transversal ou la mise en œuvre de synergies commune-CPAS ne sont pas rendues obligatoires mais feront l'objet d'une phase-pilote après appel à projet.

Informations complémentaires

Dossier disponible sur le site internet de l'Union des Villes et des Communes de Wallonie (UVCW) : www.uvcw.be (rubrique Démocratie locale) ainsi que le vade-mecum du Programme stratégique transversal (PST) et celui des synergies commune-CPAS.

Portail des pouvoirs locaux de la Région wallonne : pouvoirslocaux.wallonie.be (notamment liens vers eTutelle et eComptes...).

Les réformes en région bruxelloise

Objectifs poursuivis

➔ Le renforcement de la démocratie locale

L'ordonnance du 5 mars 2009, modifiant la Nouvelle loi communale, a instauré un Plan de gouvernance locale dont l'un des volets concerne spécifiquement la revalorisation de la démocratie locale.

La démocratie locale est revalorisée des quatre manières suivantes :

— Par la revalorisation du rôle des commissions

Les commissions du conseil communal se voient attribuer un rôle plus important. Les commissions peuvent, y compris de leur propre initiative, rendre des avis et formuler des recommandations à l'attention du conseil communal dans les matières dont elles s'occupent. Pour pouvoir exercer entièrement leur fonction, elles reçoivent également plus d'indépendance. La commission prend elle-même les décisions relatives à ses réunions et choisit elle-même un président qui ne peut pas être membre du collège des bourgmestre et échevins.

— Par les budgets participatifs

Le conseil communal a la possibilité d'allouer des fonds à un « budget participatif ». De cette manière, le conseil communal peut décider de reprendre les projets provenant de comités de quartier ou d'autres initiatives citoyennes dans le budget. Par exemple, un budget peut être attribué à la restauration d'un élément patrimonial, à la création d'un espace vert dans un quartier ou à l'organisation d'une fête populaire ou d'un événement culturel.

Le **comité de quartier** est défini par le législateur comme un « ensemble de citoyens qui habitent dans un même quartier et agissent collectivement pour défendre leurs intérêts dans le quartier ». Une **initiative citoyenne** ne doit pas

nécessairement se composer uniquement d'habitants de la commune. « Une initiative citoyenne se compose de tout autre groupe de citoyens qui ont en majorité leur domicile dans la commune et sont porteurs d'un projet collectif ».

— **Par la présence du président du conseil de l'aide sociale aux réunions du collège**

À l'instar des autres régions, l'ordonnance prévoit désormais la possibilité pour le président du conseil de l'aide sociale d'assister aux réunions du collège. Le but est d'avoir une plus grande cohésion entre la commune et le CPAS. Le président du conseil du CPAS reçoit une voix consultative au collège et au conseil communal s'il n'en fait pas partie.

— **Par le renforcement des mesures de publicité**

Outre l'affichage, la communication électronique est la manière obligatoire pour que la commune publie ses règlements. L'ordonnance oblige les communes à placer désormais tous les règlements et les ordonnances sur leur site internet. Cette règle entre en vigueur immédiatement et s'applique à tous les règlements et à toutes les ordonnances. Pour les plans communaux de développement et d'affectation du sol ainsi que pour le budget annuel, la commune doit encore attendre la publication d'un arrêté d'exécution.

→ **La rationalisation du paysage institutionnel au niveau local**

À la suite de l'accord institutionnel du 11 octobre 2011, la Région de Bruxelles-Capitale a reçu l'**autonomie constitutive**. Elle peut désormais organiser elle-même ses institutions et répartir elle-même les compétences avec les 19 communes. En marge des négociations institutionnelles, un accord intrabruellois sur la mise en œuvre d'une réforme interne a été conclu. L'objectif est de rationaliser l'exercice des compétences entre la région et les 19 communes.

Il comprend principalement un volet portant sur la sécurité sur le territoire de la région et un autre relatif à une nouvelle répartition des compétences entre la région et les communes.

— **Sécurité sur le territoire de la région**

Un **plan global de sécurité régional** sera élaboré par la région et le Ministre-Président sera compétent pour l'observation et la coordination de la sécurité sur le territoire de la région. La fonction de gouverneur de la Région de Bruxelles-Capitale est supprimée.

La région assurera la **coordination de la prévention** sur l'ensemble du territoire de la région et encouragera une mutualisation de certains services administratifs des zones de police (p. ex. : services juridiques, marchés publics, informatique) ainsi que le recours à la centrale d'achat pour l'acquisition de matériel. Le gouvernement bruxellois exercera seul la **tutelle sur les budgets des zones de police**.

— **Répartition des compétences entre la région et les communes**

En matière d'**urbanisme**, au vu de l'importance des projets et de la nature des travaux, la région délivrera directement les permis de tous les projets qui nécessitent soit un rapport, soit une étude d'incidence. La région pourra se substituer (selon une procédure à déterminer) à une commune qui ne traiterait pas dans des délais raisonnables un dossier d'urbanisme.

Le nombre de **sociétés de logement social** (sociétés immobilières de service public) sera réduit d'environ 50 %, en tenant compte des spécificités communales. Par ailleurs, des économies d'échelle seront réalisées par la mise en œuvre d'une mutualisation de moyens et de services.

Après concertation avec les communes, la région élaborera un **plan régional de mobilité** traduit dans une ordonnance-cadre. Les communes élaborent leur plan de mobilité en concertation avec la région, conformément au plan régional de mobilité. Les travaux subsidiés seront attribués en tenant compte du plan régional de mobilité et des plans communaux de mobilité.

En matière de **propreté**, le balayage des voiries régionales et des sites propres de la STIB sera transféré à l'échelon communal. L'Agence Bruxelles-Propreté sera le principal opérateur en matière d'encombrants et assurera la gestion des parcs à containers.

→ **L'amélioration de la gouvernance et de la gestion locale**

Le Plan de gouvernance locale, adopté par l'ordonnance du 5 mars 2009, vise à améliorer la qualité du service rendu au public par l'administration.

Ce plan s'appuie notamment sur l'implémentation de nouveaux outils de gestion et une réforme du statut des fonctionnaires dirigeants.

— **Nouvel outil de programmation politique : le plan triennal**

Le programme politique général est remplacé par un **plan triennal** qui comprend deux documents : une note d'orientation et un plan de gestion. Il doit être soumis par le collège au conseil communal deux fois par législature, à savoir lors du dépôt des premier et quatrième budgets. La **note d'orientation** contient les lignes de force politiques fondamentales qui doivent être établies pour les trois prochaines années. Le **plan de gestion** traduit budgétairement la note d'orientation, sous la forme d'estimations et de perspectives. Le plan de gestion annuel reste une obligation, mais il doit être groupé tous les trois ans en un instrument plus global. Il fait partie du budget, ce qui signifie que les autorités de tutelle

ne peuvent pas approuver le budget tant qu'il n'y a pas de plan de gestion.

— Instauration d'un comité de direction

Un comité de direction est formellement créé. Il veille à la communication et à l'organisation, ainsi qu'au fonctionnement des différents services communaux et constitue un lien important avec les organes politiques. Il est composé des plus hauts fonctionnaires communaux et comprend le secrétaire communal, le secrétaire communal adjoint, le receveur communal, le gestionnaire des ressources humaines et toute personne responsable de la gestion d'un service de l'administration.

— Réforme des grades légaux

Les tâches du secrétaire communal et du receveur communal sont redéfinies et décrites plus largement dans la Nouvelle loi communale. Le **secrétaire communal** reçoit désormais un pouvoir personnel pour les sanctions disciplinaires légères.

Concernant le **receveur**, une distinction est désormais établie entre, d'une part, les tâches classiques qu'il accomplit seul, sous sa responsabilité, et qui sont dorénavant définies plus clairement et, d'autre part, celles, nouvelles, qui peuvent lui être confiées par le collège, sans que sa responsabilité personnelle ne soit engagée, comme le contrôle interne ou la gestion financière.

Un nouveau grade légal est instauré dans la Nouvelle loi communale : le **gestionnaire des ressources humaines**. Son statut n'est toutefois pas le même que celui du secrétaire ou du receveur dans la mesure où il n'est pas directement soumis à l'autorité du collège. Le gestionnaire des ressources humaines est chargé, sous l'autorité hiérarchique directe du secrétaire communal, de la mise en œuvre de la politique communale en ce qui concerne l'organisation des procédures de recrutement et de promotion du personnel, ainsi que des examens, l'évaluation du personnel, le développement d'une politique de formation du personnel...

Désormais, les grades légaux de receveur et de secrétaire peuvent être liés à un **mandat** d'une durée de huit ans. Chaque mandataire est évalué par le conseil communal deux fois durant son mandat, après trois ans et à la fin de celui-ci. La commune ne peut toutefois passer à une fonction à mandat que lorsque la fonction de secrétaire ou de receveur communal se libère. Les receveurs et secrétaires communaux actuels restent donc sans mandat.

Même lorsque les communes ne recourent pas au système des mandats, le secrétaire et le receveur doivent désormais être **évalués** conformément aux règles fixées dans la Charte sociale.

— Amélioration du service à la population

La nouvelle loi communale prévoit désormais explicitement que les communes doivent proposer à leurs habitants une administration adaptée aux conditions de leurs citoyens. Cela signifie que les heures d'accès et l'accessibilité devront être modifiées ou élargies. Les communes devront donc ouvrir leurs services au moins un jour par semaine en dehors des heures de bureau. En outre, la prestation de services via internet est encouragée.

— Gestion dynamique et motivante des membres du personnel

Deux mesures importantes sont instaurées dans la Nouvelle loi communale : la **formation** et l'**organigramme** du personnel. Ce dernier doit indiquer clairement de quelle manière les différents postes sont répartis sur les services et comment la hiérarchie est organisée.

Enfin, un nouveau système de **contrôle interne** doit être instauré. Les communes sont obligées d'assurer le contrôle interne de leurs activités par le biais de mesures et de procédures conçues pour fournir une sécurité raisonnable. Ce système de contrôle interne est fixé par le secrétaire, en concertation avec le comité de direction, et est soumis à l'approbation du conseil communal sur proposition du collège.

Cadre réglementaire

- Plan de gouvernance locale adopté par le gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale en mars 2008.
- Nouvelle loi communale modifiée par l'ordonnance du 5 mars 2009 (MB 13 mars 2009).

Informations complémentaires

Dossier disponible sur le site internet de l'association de la ville et des communes de la Région de Bruxelles-Capitale : www.avcb-vsgeb.be (rubrique Démocratie locale / Finances). Voir en particulier la note « La nouvelle loi communale profondément modifiée par l'ordonnance du 5 mars 2009 », Hildegard SCHMIDT, août 2009.

Portail de la Région de Bruxelles-Capitale : www.brussels.irisnet.be (rubrique Les communes de la région bruxelloise / Le plan de gouvernance locale).