



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.

Letroisièmevolet, 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.-E. (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 : ClFoP.

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.-E. (2002), *Procédures et gestion budgétaires au niveau des collectivités locales*, Strasbourg, France : Conseil de l'Europe.

⁶ *The Rock*, 1934.