



Fonds régional pour les investissements communaux : audition de l'UVCW au Parlement wallon

L'Union des Villes et Communes de Wallonie était auditionnée le 3 février 2015 par la Commission des Pouvoirs locaux, de l'Énergie et du Logement du Parlement wallon concernant l'évaluation du Fonds régional pour les investissements communaux. Compte rendu de l'avis de notre association à ce propos, notamment en ce qui concerne la manière dont le fonctionnement du Fonds pourrait ou non freiner le rythme des investissements réalisés par les communes.

Rappelons d'abord brièvement pourquoi, aux yeux de l'UVCW, il était indispensable, comme nous le demandions depuis des années, que le système de subventionnement régional des investissements communaux soit basé sur un système de « droit de tirage », en lieu et place des mécanismes de subventionnement qui prévalaient jusqu'alors.

Ces derniers posaient en effet un certain nombre de difficultés, tant en termes de transparence que de complexité, comme l'a souligné à juste titre un rapport de la Cour des Comptes émis à ce sujet en août 2011.

La Cour des Comptes y tirait différents constats : subventions chapeautées par une trop grande diversité de cadres normatifs avec des contenus pas toujours clairs, objectifs de politique publique pas toujours identifiables, encours important, procédures multiples, nombreuses lacunes en termes d'information et de communication, contrôles peu efficaces.

Sur cette base, la Cour des Comptes recommandait entre autres la définition systématique de critères objectifs d'octroi, définis à partir des objectifs de politique publique et la communication de ceux-ci

aux bénéficiaires potentiels, permettant une meilleure égalité de traitement.

Notre association estime ainsi que la mise en place d'un véritable droit de tirage généralisé à l'ensemble des investissements communaux répondrait à l'essentiel des arguments de la Cour des Comptes dans le cadre d'un objectif de stabilité des finances communales.

En effet, une dotation calculée sur la base de critères précis et objectifs repris dans la législation serait octroyée à chaque commune, dotation dans laquelle cette

En débat : la manière dont le fonctionnement du Fonds pourrait ou non freiner le rythme des investissements locaux

dernière pourrait puiser pour réaliser ses travaux. En résulterait nécessairement une plus grande transparence et une simplification administrative accrue, une réelle prévisibilité des rentrées financières facilitant grandement la planification des investissements sans compter un renforcement de l'autonomie communale et de la démocratie locale, ce système permettant aux élus communaux de choisir d'initiative les projets d'investissements qui leur apparaissent comme les plus pertinents au regard de leur réalité locale.

Nous ne pouvons donc que nous réjouir de la mise en place du FRIC, même si, nous aurons l'occasion d'y revenir, nous souhaitons ardemment l'extension de son champ d'application en vue de mettre en œuvre un véritable Fonds d'investissement des communes wallonnes.

Revenons tout d'abord sur le caractère pluriannuel de la programmation. La démarche de programmation pluriannuelle s'inscrit dans une logique de bonne gouvernance publique, d'autant plus nécessaire dans le contexte économique et la situation des finances publiques actuels. Elle s'inscrit par ailleurs en cohérence avec la démarche de programme stratégique transversal communal et avec les exigences de budgets pluriannuels de l'Union européenne.

Le Ministre des Pouvoirs locaux a fait le choix de scinder la programmation de six ans en deux programmations pluriannuelles distinctes : une première s'étalant sur les 4 premières années de la mandature et une seconde portant sur deux ans. Il estimait ainsi que ce principe permettait d'une part de tenir compte de la définition du projet politique en début de mandature et de la maturation nécessaire à l'élaboration d'un certain nombre de dossiers d'investissements. D'autre part, ce principe devait inciter les pouvoirs locaux à mieux répartir leurs investissements durant la mandature en les contraignant à réaliser une partie importante de leurs investissements avant les deux dernières années de la mandature. Il répondait également ainsi à une préoccupation des organes représentatifs du secteur de la construction civile en lissant le cycle des investissements communaux, lissage qui aurait par ailleurs un impact en termes de normes SEC. Ce dernier thème a d'ailleurs été débattu longuement lors d'une Commission précédente.



© J.L. Carpentier - SPW

Auparavant, le programme triennal portait, comme son nom l'indique, sur trois années. Si certaines données peuvent donner l'impression que les communes ont tardé avant de lancer les premiers investissements dans le cadre de cette première programmation pluriannuelle 2013-2016, rappelons que le décret relatif à la mise en place du FRIC n'a été voté par le Parlement wallon que le 6 février 2014, soit plus d'un an après le début de cette programmation. Même si les grandes lignes directrices du système leur avaient été communiquées en juin 2013 et que les plans d'investissements communaux devaient être transmis à la tutelle pour le 15 septembre 2013, on peut tout à fait comprendre que les communes aient attendu d'avoir une certaine sécurité juridique avant d'attribuer leurs premiers marchés de travaux. La circulaire ayant pour objectif de lister les différentes pièces justificatives nécessaires à chaque étape de la procédure de la première programmation pluriannuelle date d'ailleurs du 5 février 2014.

On ne peut donc considérer, nous semble-t-il, que le déroulement de la première année et de la deuxième année, en tout cas en ce qui concerne la première partie de cette dernière, de la programmation actuelle puisse témoigner du bon ou du mauvais fonctionnement du système en termes de planification des investissements, ni d'une volonté délibérée des communes de vouloir retarder le moment des adjudications.

On ne peut non plus reprocher aux communes d'avoir thésaurisé sans vergogne pendant cette période l'argent reçu de la Région. Bien sûr, nous constatons avec plaisir que les sommes en question sont désormais versées de manière automatique par tranches annuelles successives à la commune après approbation de leur plan d'investissement communal, indépendamment de l'avancement des travaux. Ceci leur permet une meilleure prévisibilité financière des recettes communales puisqu'elles connaissent à l'avance de manière certaine les montants annuels qui leur seront alloués successivement au cours d'une même programmation pluriannuelle.

Cependant, conformément aux dispositions du décret, les communes n'ont pas touché le moindre euro en 2013 et n'ont reçu que l'équivalent d'une demi-an-

née de subvention en juin 2014. Ainsi, à l'heure actuelle, sur les 180 millions d'euros promis aux communes pour la programmation 2013-2016, seuls 22,5 millions d'euros leur ont à ce jour déjà été versés. Or, en novembre 2014, une centaine de projets avaient déjà été approuvés pour quelque 55 millions d'euros de travaux, parts communale et régionale comprises.

On rappellera également que les montants budgétaires annuels consacrés à la politique des travaux subsidiés ont été significativement diminués. Cette diminution importante, annoncée dès le printemps 2013, n'aurait-elle pas, elle, un rôle à jouer sur la diminution actuellement constatée du montant des investissements ? On passe ainsi d'un subventionnement annuel de l'ordre de 65 millions d'euros à 45 millions, soit 30 % en moins. Cette réduction nous a été présentée à l'époque comme un effet collatéral de l'introduction de la libération automatique des subsides, compte tenu de l'encours actuel de la Région relatif aux travaux subsidiés. Nous conti-

nuons toujours à demander que cette part des budgets qui serait nécessaire à l'apurement des encours soit, au fur et à mesure de cet apurement, ajoutée au budget consacré au Fonds d'investissement.

Nous rappelons par ailleurs, d'autre part, que le taux de subventionnement des investissements a été revu à la baisse, puisqu'il ne sera plus que de 50 % contre 60 auparavant. Compte tenu des surcoûts et de la limitation importante de leur prise en compte dans le cadre du mécanisme actuel, le taux de subventionnement effectif semble cependant généralement proche des 50 %. Nous restons dès lors attentifs à ce que ce taux de subventionnement de 50 % soit bien effectif.

Nous relevons toutefois avec satisfaction que le mécanisme mis en place offre une certaine souplesse, en vue de prendre en compte les spécificités locales. Ainsi, les communes auront la possibilité de solliciter une dérogation concernant l'apport communal de 50 %, notamment au regard de l'insuffisance de moyens disponibles. Pour cette même raison ou vu l'insuffisance de la durée de la programmation pluriannuelle concernée, la commune qui le souhaite peut également thésauriser une partie du montant accordé lors de la première programmation de quatre ans pour l'utiliser pendant la programmation suivante de deux ans.

Notre association n'a pas de remarque spécifique à faire quant à l'utilisation combinée des critères du projet-pilote voirie et ceux du Fonds des communes pour répartir l'enveloppe budgétaire de ce droit de tirage étendu entre les différentes communes. Nous espérons que ces derniers permettront effectivement de répartir les moyens de manière conforme aux objectifs poursuivis et donc aux types d'investissements admissibles. Par ailleurs, il est à nos yeux important que la méthodologie appliquée pour ce faire ainsi que les seuils et variables utilisés soient non seulement publics, mais aussi facilement appréhendables. A ce sujet, nous doutons que, tels qu'ils sont présentés actuellement, les seuils de subventionnement et les modes de calcul qui y sont liés, rencontrent ces objectifs.

A l'heure où un consensus se dégage sur la nécessité de soutenir les investissements publics locaux, nous ne pouvons que regretter la récente décision de la

L'UVCW
regrette de
ne pas avoir vu
d'engagement
ferme sur la
généralisation
du Fonds
d'investis-
sement dans
la DPR

Région d'utiliser le Fonds d'investissement comme mode de sanction financière envers les communes. En effet, la dernière circulaire budgétaire annonce l'absence de liquidation de 25 % du montant annuel attribué via le Fonds régional pour les Investissements communaux pour les communes dont le plan de convergence ne serait pas approuvé par la tutelle ou dont le budget extraordinaire ne serait pas approuvé suite à un non-respect des balises d'investissement, et ce, sans justification valable.

EN CE QUI CONCERNE LE VOLET ADMINISTRATIF DU FONDS D'INVESTISSEMENT

En ce qui concerne la procédure, nous constatons non seulement une simplification de taille, grâce à la mise sur pied du guichet unique, mais aussi une diminution claire des délais qui en découlent, ce qui permet une concrétisation plus rapide des projets d'investissement qu'auparavant.

Nous nous réjouissons également du fait que le contrôle de bonne utilisation des subsides se fait désormais a posteriori, à la réception provisoire de chaque chantier et, de manière plus globale, lors de la clôture du programme pluriannuel concerné.

Nous restons cependant sceptiques quant à la pertinence et à la plus-value qu'apporte une approbation préalable du plan d'investissement communal par la Région wallonne. Les choix et priorités des investissements, selon les besoins locaux, nous semblent légitimement relever, en opportunité, de la responsabilité des autorités communales. A notre estime, la Région doit en tout cas se limiter à vérifier l'existence de ce plan et à s'assurer que les travaux prévus rentrent bien dans le cadre des investissements éligibles, et ce, à des fins de sécurité juridique.

Nous regrettons par ailleurs qu'une approbation des dossiers techniques par la Région vienne s'ajouter à l'approbation du plan d'investissement. Un allègement de ces approbations permettrait sans doute d'accélérer encore davantage la réalisation des investissements. Si nous pouvons comprendre le souhait de la région d'épauler au mieux, par ses conseils, les communes dans leur mise en œuvre des travaux, nous insistons pour que ces dernières restent toutefois souveraines de leur décision et que cette mission d'assistance n'ait pas de conséquence dommageable sur la durée de la mise en œuvre des travaux.

Enfin, et ce sera notre principale remarque, nous plaçons pour une généralisation de la technique du Fonds d'investissement avec droit de tirage à l'ensemble des départements ministériels de la Région et de la Fédération Wallonie-Bruxelles. A l'heure de la programmation stratégique et de la planification financière sur plusieurs années (budget pluriannuel), la généralisation du Fonds d'investissement avec droit de tirage est fortement attendue. Les subsides en capital représentent en effet 36 % des recettes communales à l'extraordinaire.

Cette généralisation doit viser une simplification accrue de la procédure. La tutelle reste encore trop présente en ne faisant pas suffisamment confiance aux capacités des villes et communes de gérer leur enveloppe, au détriment du développement de projets locaux. Elle doit également permettre un élargissement du mécanisme, soutenu par des enveloppes budgétaires suffisantes, à l'ensemble des subsides régionaux et communautaires. Pour la Région, par exemple, y seront intégrés tous les subsides régionaux : ancien programme triennal, mais aussi équipements spor-

tifs, énergie/Ureba, logement, crèches, mobilité, etc. Il est impératif que, dans ce cadre, la part de financement régional dans les budgets extraordinaires communaux n'évolue pas à la baisse.

Nous pensons toutefois légitime que la Région ou la Fédération Wallonie-Bruxelles réservent une part des moyens qu'elles entendent affecter au soutien des investissements locaux, de l'ordre de 30 %, à un mécanisme de subventions d'impulsion qui leur permette de marquer leurs priorités politiques, par exemple pour stimuler des politiques nouvelles ou mener des projets pilotes... à la condition, cependant, que la procédure d'octroi et de liquidation de ces subsides connaisse une réelle standardisation qui pourrait s'exprimer comme suit : un mécanisme identique d'introduction, le versement systématique d'avances à concurrence de 90 %, le contrôle des dépenses, la liquidation du solde et un mécanisme d'indexation automatique selon le coût de la vie.

Même si nous regrettons de ne pas avoir vu d'engagement ferme sur une telle généralisation du Fonds d'investissement dans la récente Déclaration de politique régionale, nous remercions cependant le Ministre des Pouvoirs locaux, de l'Energie et du Logement de son intention de mettre en place un système similaire au FRIC pour le logement. Force en effet est de constater que le système actuel de plan d'ancrage pose de sérieux problèmes tant en termes de prévisibilité que de financement.

Terminons en donnant un aperçu de ce qui est envisagé en Région flamande. Ainsi, le récent accord de Gouvernement flamand prévoit de simplifier considérablement les flux financiers de la Flandre vers les administrations locales et de reprendre deux fonds : le Fonds des communes pour le financement général et un Fonds d'investissement. Plus précisément, le gouvernement flamand va regrouper les moyens de la politique fédérale des grandes villes, des projets de rénovation urbaine et du Fonds de développement rural en un Fonds d'investissement destiné à soutenir les investissements locaux, augmentant ainsi l'autonomie politique des communes et limitant les charges administratives des communes au minimum via un contrôle « ex post ».

