



© shutterstock - Pressmaster

INSTITUTIONS

La réforme des grades légaux

Ce 5 mars 2013, l'Union des Villes et Communes était auditionnée par le Parlement wallon sur l'avant-projet de décret relatif à la réforme des grades légaux.

Michèle Boverie, Secrétaire générale adjointe, y représentait le Président de l'UVCW, Jacques Gobert. Les lignes qui suivent reprennent l'intégralité de cette audition, ainsi que celle de Bernard Antoine, Directeur général de la Fédération des CPAS de l'UVCW.

Dès le vote du décret, le *Mouvement communal* vous en proposera un article de présentation sous la plume de Luigi Mendola, Conseiller expert à l'UVCW, qui a suivi le cheminement de la réforme depuis plusieurs années.

AUDITION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

Au nom de mon association et de mon Président, je vous remercie d'avoir invité l'Union des Villes et Communes de Wallonie à s'exprimer sur le projet de réforme dont vous allez avoir à débattre. La commune, le pouvoir local par excellence, offre toute une série de services de proximité. Elle jette les ponts nécessaires entre les citoyens, assure la sécurité de chacun, tout en créant la cohésion sociale entre tous, ... C'est dans le terreau des villes et communes que grandit la démocratie de tous les jours, la tolérance et le respect. Cette mission fondamentale de nos villes et communes repose sur l'équipe communale : autorité politique et administration. C'est à l'aune de la qualité de son personnel, politique et administratif, que se mesure la qualité du service public local.

DE L'IMPORTANCE DU BINÔME

Il faut d'emblée souligner l'importance fondamentale, pour le bon déploiement du service public communal, du binôme formé par l'autorité politique (collège/conseil) et l'administration communale, pilotée par les grades légaux : secrétaire communal et receveur local. Je vous dirai d'emblée qu'il ne s'agit pas ici d'opposer l'autorité politique aux grades légaux. Ce dont les

villes et communes ont grandement besoin aujourd'hui, c'est d'un binôme performant «collège/grades légaux». C'est la qualité de ce binôme qui permet la bonne articulation entre les projets politiques de l'autorité et sa réalisation effective par l'administration communale.

C'est également le secrétaire communal qui rappelle au collège les prescrits légaux, qui conseille le bourgmestre et qui est le référent de l'ensemble du conseil communal.

Sans cette balise, sans, dirais-je, ce rempart, certains de nos hommes politiques locaux se sont perdus dans les méandres de la justice et plusieurs s'y sont noyés. Une réforme comme celle-ci doit, dès lors, renforcer le phare légal et financier que sont le secrétaire et le receveur pour aider collège et conseil à garder le cap sur l'océan d'une gestion communale de plus en plus complexe. Cette réforme doit avoir pour ambition et résultat de renforcer le binôme des décideurs locaux.

LA RÉFORME EN PERSPECTIVE

Cette réforme des grades légaux que vous allez examiner durant les prochains jours s'inscrit dans une recomposition plus vaste de la gouvernance en Wallonie. Il est, en effet, proposé aux villes et communes d'opter pour une gouvernance basée sur davantage de stratégie, sur une dynamique d'évaluation des politiques, sur davantage de transversalité, de synergies et de responsabilité, sur la

prévisibilité et la priorisation des actions. Bref, les villes et communes et leurs agents, grades légaux en tête, sont appelés à entrer dans une démarche de projets, une gestion par objectifs.

Est-ce nouveau, me direz-vous ? On parle parfois de «bonne» gouvernance comme si tout ce qui avait été fait jusqu'ici était mauvais. Je répondrai évidemment par la négative à cette interrogation. Il y a, en effet, bon nombre d'éléments repris dans cette réforme qui sont déjà utilisés dans beaucoup de villes et communes pour améliorer leur fonctionnement. A un moment donné, un décret devient une somme de différentes bonnes pratiques chez certains dont le législateur entend alors doter l'ensemble.

Ainsi les concepts de programme stratégique, de contrat d'objectif ou de comité de direction, pour ne citer que ceux-là, existent-ils déjà au sein de certaines municipalités wallonnes. Il me semble intéressant de remettre la réforme des grades légaux dans sa perspective d'ensemble. En amont, se place le Programme stratégique transversal communal (le PST). Il s'agit, comme vous le savez, d'une démarche de gouvernance locale qui va plus loin que la Déclaration de politique communale sur laquelle il s'appuie puisqu'il décline celle-ci en objectifs stratégiques puis en objectifs opérationnels et en actions, assortit objectifs et actions de moyens financiers et humains pour aboutir à leur réalisation effective et prévoit, tous les x temps, un moment d'évaluation pour juger des résultats obtenus et ajuster la stratégie.

Cela dit en passant, la prévisibilité financière nécessaire à pareil exercice serait rendue plus aisée si la Wallonie optait, en lieu et place de la chasse aux subsides, pour la création d'un réel fonds d'investissement à l'extraordinaire (comme le Fonds des communes à l'ordinaire) assorti d'un droit de tirage. Il s'agit là d'une revendication constante de l'UVCW. Ce PST, proposé initialement par l'UVCW dans son mémorandum 2009 et repris dans la Déclaration de politique régionale 2009-2014, qui entre actuellement dans sa phase-pilote, fait d'ores et déjà l'objet d'un réel intérêt de la part des autorités locales. Les grades légaux, secrétaire communal et receveur, seront les chevilles ouvrières de la mise en œuvre de la stratégie communale et il leur sera demandé de coordonner les objectifs d'action politique et les objectifs d'action administrative. Le projet de décret déposé sur vos bancs ambitionne de confier au secrétaire communal la véritable direction générale des services (d'où son changement de déno-

mination, sans doute souhaitée plus «dynamique», de «directeur général» en lieu et place de «secrétaire», vous en jugerez) : missions de coordination, exécution de la stratégie politique, préparation des dossiers, présidence du comité de direction, mise sur pied d'un système de contrôle interne, participation renforcée au recrutement et à l'évaluation du personnel avec possibilité d'infliger lui-même les sanctions disciplinaires mineures, etc.

Quant au receveur communal, le futur directeur financier, le projet de décret entend l'assimiler à un inspecteur des finances locales, gardien de la légalité financière et de la logique économique de l'administration : son avis est requis en amont des procédures pour tout dossier à impact financier; il peut également formuler des suggestions d'initiative susceptibles d'accroître l'efficacité financière de la commune.

Permettez-moi également de faire ici un focus sur le contrat d'objectifs et le comité de direction, deux autres outils nouveaux présentés par l'avant-projet de décret et qui nous paraissent particulièrement intéressants pour la gestion communale.

Le contrat d'objectifs, tout d'abord : le contrat d'objectifs contiendra les missions généralement assurées par la commune et les objectifs (et actions) qui sont repris dans la stratégie communale (les objectifs et actions envisagés par un PST par exemple). Les éléments de ce contrat d'objectifs, son articulation exacte avec un PST ou toute programmation stratégique envisagée par la commune seront sans doute à affiner dans les prochains mois. Une chose nous paraît toutefois certaine, cet outil devra servir à assurer clarté et transparence sur les objectifs envisagés par la commune (que fait-on ?) et sur les moyens mis à disposition du secrétaire communal pour ce faire (quels sont les moyens financiers ? Quels sont les moyens humains à affecter à ces différents objectifs et missions ? Comment va-t-on exactement s'y prendre pour y arriver ?)

Quant au comité de direction : il est appelé à jouer un rôle-pivot dans le projet de réforme. Composé du secrétaire communal, du receveur, des directeurs de département ou des chefs de service, voire de certains agents dans les plus petites entités, le CODIR va faciliter la transversalité au sein même de l'administration en permettant le décloisonnement des services.

Les communes qui ont déjà mis sur pied ce type de structure de pilotage sont très positives à son sujet : permettre aux agents communaux d'appréhender le projet d'ensemble pour lequel ils travaillent tous les jours donne du corps au service public



local qu'ils assument et génère une réelle motivation.

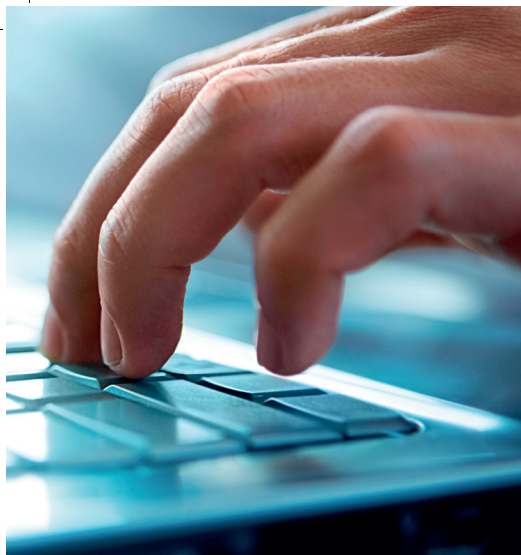
Je terminerai mon focus sur les nouveautés par les possibilités de synergies induites par les textes en projet : la faculté de disposer d'un receveur commun entre la commune et le CPAS est renforcée. Toute commune de moins de 20.000 habitants peut désormais y prétendre (auparavant, les petites communes de moins de 5.000 habitants ne le pouvaient pas). A noter également que la flexibilité est accrue par le projet de décret. Par exemple, la charge salariale sera désormais partagée proportionnellement à une répartition du temps de travail convenue entre les deux entités.

Les synergies «communes-CPAS» trouvent également à s'exprimer au niveau du Comité de Direction puisque, deux fois par an, le CODIR communal et le CODIR du CPAS tiendront une réunion conjointe.

L'IMPACT DU CHANGEMENT

Cette redéfinition des rôles vers des missions plus stratégiques traduit pour l'ensemble des villes et communes ce que certaines connaissent déjà depuis plusieurs années. Mais il n'empêche qu'il ne faut pas minimiser l'impact du changement que cela va induire, demain, dans l'ensemble des municipalités wallonnes. Rien que la mise en œuvre effective de ces missions et la mise en place de certains nouveaux outils de gestion comme le contrat d'objectif et le Comité de direction par exemple nécessiteront un réel investissement de tous et de chacun, grades légaux et autorités politiques, pour faire de ce changement un succès.

Et il est certain que la peur du changement, voire la résistance à celui-ci, étendra bien des cœurs. Nous sommes tous des humains. Néanmoins, je voudrais d'emblée souligner tout l'intérêt que des outils comme le PST, le contrat d'objectifs et le comité de direction vont, sans doute, pou-



voir apporter comme clarté, transparence, transversalité et, en fin de compte, responsabilisation dans le chef de chacun. Ces outils en amont sont peut-être les meilleures garanties données aux grades légaux quant aux innovations apportées à leur nouveau statut. Il aurait, en effet, été particulièrement dangereux, pas exemple, qu'un secrétaire communal se voie chargé «d'exécuter» une Déclaration de politique communale lapidaire et générale écrite à l'aune de la bonne

intention avec, à la clé pour lui, sa propre évaluation dans les trois ans.

Tandis qu'avec le mécanisme de la lettre de mission par laquelle l'autorité politique présente ses objectifs stratégiques au secrétaire, assortis des moyens financiers et humains qu'elle compte y allouer ou, mieux encore, avec un réel Programme stratégique transversal communal (PST), le secrétaire disposera d'une feuille de route au sujet de laquelle l'autorité politique aura pris ses responsabilités en termes de choix, de priorités et d'allocations des moyens financiers et humains.

Les garanties du nouveau statut proposé par le projet de décret nous semblent donc devoir être bien davantage recherchées dans ces outils en amont, qui objectiveront les choses dès le départ, que dans un mécanisme de recours contre une mauvaise évaluation en aval. Il s'agit là, sans doute, de l'application de la maxime du «mieux vaut prévenir que guérir».

LE NOUVEAU STATUT

J'en arrive aux points saillants du statut en projet. Comment entrer dans la carrière ? Comment y évoluer ? Comment en sortir ? Ce sont là les moments-clés du nouveau statut proposé par le décret en projet. L'entrée, tout d'abord : un certificat de management public local sera demandé au candidat à la fonction. Il est certain qu'une formation en management, en gestion d'équipe, en gestion de projets, etc. permettra au grade légal en devenir d'intégrer la fonction de manager public avec le bagage suffisant pour mettre en œuvre les missions stratégiques qui seront les siennes.

Je soulignerai que ce certificat doit être un titre académique universitaire. Il en va de sa crédibilité pour asseoir le statut de grade légal. Vous noterez aussi que l'UVCW s'est toujours montrée favorable au stage. Pourquoi priver une commune, voire le futur grade légal lui-même, de la possibilité d'une «période d'essai» ? On s'est trompé sur la personne pour les uns, on s'est trompé sur la fonction pour les autres. Le stage permet à toutes les parties à la relation de se faire une idée si celle-ci peut se poursuivre dans la durée ou s'il vaut mieux, pour tous, mettre fin à l'expérience.

C'est, d'ailleurs, une mesure éprouvée pour les CPAS qui connaissent la notion de stage de leurs grades légaux depuis ... 14 ans.

L'évolution, ensuite: l'évolution de carrière du grade légal se basera sur l'évaluation de ses performances propres. C'est également ici une toute nouvelle notion pour les grades légaux. Cette évaluation sera arrêtée par le collègue. Pour lui assurer tout son intérêt, la procédure d'évaluation est encadrée. Il est ainsi prévu qu'elle fera appel à un mécanisme d'association de pairs, soit deux membres de la fédération du grade légal concerné, qui auront voix délibérative dans l'évaluation.

Avec l'évaluation du grade légal, on ne jugera pas de la réussite de la politique de la commune, mais bien de la compétence de l'agent et de sa technicité à mettre en place les éléments nécessaires à l'atteinte des objectifs communaux. Nous entrons ici dans une ère nouvelle d'organisation des communes, dont l'évaluation est un élément-pivot du management par objectifs. Quant à la sortie : j'en arrive à un point particulièrement délicat du projet de réforme. Pour la première fois, on envisage que l'inaptitude professionnelle puisse toucher le sommet de l'administration locale. Un grade légal, comme tout agent communal, peut se révéler inapte à la fonction. Précisons qu'il ne s'agit pas de juger de la valeur intrinsèque d'un être humain, mais de sa «valeur professionnelle» par rapport à une fonction dans un cadre organisationnel donné.

Ainsi se pose la question : est-il bon, pour une commune, pour l'organisation effective d'un service public local, de conserver à son service un secrétaire ou un receveur qui ne donne pas ou plus satisfaction ? Car, comme dans toute organisation, un grade légal peut un jour dysfonctionner, voire ne plus fonctionner du tout. Mais, parallèlement à cette évidence, une autre question se pose : est-il juste qu'un secrétaire communal efficace connaisse un jour une purge politique ? Car la relation entre les grades légaux et l'autorité politique est spécifique, vous en conviendrez. Le projet de décret permet-il toutes les garanties pour éviter pareille dérive ?

Il prévoit en tout cas un mécanisme spécifique basé sur une succession d'évaluations négatives et la possibilité de recours, imposant par là un réel temps de réflexion avant d'arriver à la fin de la relation de travail. Le recours devant une commission spécifique, suivie éventuellement d'un recours au Conseil d'Etat, constitue une garantie importante contre la décision arbitraire.

Enfin, le choix de s'inspirer, pour le grade légal, du régime qui prévaut dans les organisations privées en matière de préavis donne également à ce dernier l'assurance d'une indemnité en cas de «rupture».

LA REVALORISATION BARÉMIQUE

En corollaire direct de ces obligations et de ce nouveau statut, une juste revalorisation barémique des grades légaux accompagnera cette réforme, ce que l'UVCW soutient. Notre association plaide, par ailleurs, pour que les communes disposent toujours de la capacité financière de s'adjoindre ainsi les collaborateurs nécessaires à la bonne marche du service public local. Aussi, l'Union est-elle sans cesse particulièrement attentive à l'évolution des finances locales, qu'elle espère pouvoir toujours être à même de soutenir la professionnalisation communale rendue nécessaire par la difficulté, chaque jour plus grande, de gérer des matières complexes au service des citoyens.

EN GUISE DE CONCLUSION

Permettez-moi une citation : «*Nos doutes sont des traîtres qui nous font souvent perdre, par crainte d'entreprendre, la bataille que nous aurions pu gagner*»¹. L'UVCW soutient la nouvelle gouvernance en commune. Nous sommes au début d'un audacieux processus qui va modifier le modus operandi de bon nombre d'administrations locales. Faisons le pari de gagner ! Mais tout ceci devra également s'évaluer. N'ai-je pas dit en début d'intervention que la nouvelle gouvernance comportait également l'audace de l'évaluation ? Il n'y a donc pas de raison qu'un décret y échappe.

Il conviendra, dès lors, si vous le voulez bien, d'évaluer les effets de cette réforme et d'oser de-ci, de-là faire les adaptations nécessaires pour que le service public local soit toujours à la hauteur des attentes du citoyen et de l'entreprise dans le monde complexe du XXI^e siècle.

¹ Shakespeare, Mesure pour mesure.

AUDITION DE LA FÉDÉRATION DES CPAS DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

D'emblée, permettez-moi de vous remercier d'avoir convié la Fédération des CPAS à cette commission pour exprimer un avis spécifique concernant la réforme du statut des grades légaux de CPAS. Bien entendu, nous adhérons aux commentaires et avis exprimés par ma collègue Michèle Boverie pour l'UVCW. Je vous ferai donc l'économie d'un bis repetita pour m'atteler essentiellement aux éléments spécifiques ou plus cruciaux pour les CPAS. Je tiens également à remercier Monsieur le Ministre qui a bien voulu prendre en considération nos remarques et avis durant la «longue» période de préparation de ce décret.

UN NÉCESSAIRE ÉQUILIBRE DES FONCTIONS

S'il ne fait aucun doute que toute administration a le devoir d'évoluer et d'améliorer son fonctionnement, il est nécessaire de garantir et de renforcer l'équilibre subtil qui existe, en CPAS, entre le politique, le secrétaire et le receveur. Nonobstant quelques situations délicates et conflictuelles en CPAS, l'actuel équilibre semble satisfaisant et donc nous attendons que cette réforme puisse, à tout le moins, le conserver et l'améliorer. La réforme rappelle et consolide le rôle de «décideur politique – stratégique» du conseil. Il appartient en effet aux élus de déterminer les axes politiques et il appartient à l'administration de les mettre en œuvre.

Il est vrai que l'indépendance du secrétaire et du receveur est la meilleure garantie de

protection de l'action publique et un gage de saine gestion politique. En cela, la réforme doit pouvoir y donner une valeur plus importante encore. En outre, la fédération a insisté pour maintenir une différenciation claire des fonctions de directeur général et de directeur financier. Ainsi par exemple, le fait que ce soit le CODIR qui réalise l'avant-projet de budget est une réelle avancée car cela offre de réaliser une proposition budgétaire concertée et portée par l'ensemble des services de l'administration sous la coordination du directeur général.

LA PLANIFICATION STRATÉGIQUE

Monsieur le Ministre Furlan vous a fait, à juste titre, l'apologie du PST comme réel outil de management efficace. La Fédération des CPAS reconnaît l'utilité et l'intérêt de cet outil. Aussi, toute la réforme se base sur la définition d'axes politiques du CPAS. Dans les communes, les élus adoptent déjà une déclaration de politique générale, voire bientôt un PST. Ils ont donc une «culture de la planification» ou de la définition d'axes politiques. Il n'en est pas de même en CPAS. En effet, c'est le Président du CPAS qui est l'exécutif du centre (et non le BP par similitude avec le collègue). C'est donc lui qui, au travers de sa note de politique générale écrite lors de la confection du budget, offre les grands axes politiques du Centre. Cela renforce d'ailleurs le «binôme» évoqué tout-à-l'heure par ma collègue Michèle Boverie, binôme entre l'administration et le politique mais aussi le binôme essentiel entre le président et le secrétaire (idéalement, nous pouvons parler de tandem puisque les deux pédalent ensemble dans la même direction). La planification stratégique formalisée qui revient donc au conseil de l'action sociale est dès lors un nouvel exercice pour les CPAS

qu'il conviendra de bien accompagner.

La réforme ne pourra donc, à notre estime, sortir pleinement ses effets sans une réelle capacité donnée aux CPAS de réaliser aussi cette planification stratégique. Si le PST est un outil intéressant qui est proposé aujourd'hui aux communes, cet outil doit l'être aussi aux CPAS. En tant que partenaire privilégié de la commune, avec laquelle il coopère au quotidien, le CPAS doit être en mesure de construire ses propres objectifs, structurés autour de ses axes politiques et en cohérence avec ceux de l'autorité communale.

Bien sûr la méthodologie est identique mais les objectifs ne sont pas pleinement comparables. Pour illustrer, je citerai la gestion de maison de repos ou de services rétribués (repas chauds, aides familiales, titres services, IDESS, ...) et évidemment l'aide sociale qui font appel à des programmes et dispositifs spécifiques et qui ressortissent de logiques différentes de projets communaux.

Notons enfin que les CPAS ne disposent pas de ressources propres (outre quelques recettes de prestations). Cela conforte bien entendu le lien financier qui unit CPAS et commune mais également qui l'unit à l'ensemble des autorités subsidiaires.

Je me dois également de rappeler que les CPAS sont aujourd'hui confrontés à la prise en charge, obligatoire, de nouvelles missions sans prises directes réelles sur ces politiques ni sur les moyens. Cela devrait peser lourdement sur les choix managériaux des CPAS. Si la réussite de la réforme ainsi engagée nécessite la mise en œuvre de PST, peut-on attendre du gouvernement qu'il dégage les moyens nécessaires pour accompagner les CPAS dans ce projet PST ?

LE CONTRAT D'OBJECTIFS

La gestion par objectifs est une méthode



qui a fait ses preuves et qui permet, très certainement, d'adopter de nouvelles manières de travailler plus modernes et plus efficaces. Il s'inscrit en droite ligne de la volonté concrète de traduire le PST en objectifs opérationnels concrets dictant ainsi les axes de gestion et de développement de l'administration.

Fort bien.

Néanmoins, se posent encore quelques questions qui mériteront toute l'attention du gouvernement dans la rédaction des arrêtés et/ou circulaires car le texte, en l'état, n'est pas encore suffisamment clair. Ce contrat est-il négocié, auquel cas il y a engagement des deux parties, notamment sur les moyens ? Ou est-il un contrat de gestion qui s'impose d'autorité au directeur général ?

Au surplus, ce contrat est discuté en CODIR. Cependant au travers des textes, il apparaît que sa réalisation fera l'objet en partie de l'évaluation du DG. La question de la portée véritable de ce contrat d'objectifs dans l'évaluation et donc la carrière du DG devra être clarifiée.

L'AVIS DE LÉGALITÉ

La volonté du législateur est de favoriser le contrôle interne dévolu au directeur financier. Cela devrait éviter des blocages à l'issue d'une procédure d'attribution de marché par exemple.

Nous avons réclamé que cet avis du directeur financier ne soit pas demandé pour les décisions d'aide sociale. En effet, l'octroi de l'aide sociale ne peut souffrir d'aucun retard. En cela, le projet de texte y répond favorablement.

Par ailleurs, de manière accrue en CPAS, l'urgence définit souvent le mode de gestion notamment en matière d'établissements (maison de repos, crèches, ...) avec pour conséquence, d'amener le conseil ou le BP à la prise de décisions urgentes (recrutements de personnel ou marchés publics par exemple). Nous avons plaidé pour qu'une procédure d'urgence soit reconnue au travers des textes. Celle proposée de 5 jours ouvrables est encore longue dans certains cas.

Dans le même état d'esprit, n'est-il pas un ralentissement de la gestion administrative que de laisser d'initiative, le DF remettre un avis pour les dépenses comprises entre 5.500 et 22.000 €. Imaginez le DF d'un CPAS de grande ville qui, zélé, remettrait un avis sur toutes ces dépenses. Ce serait très certainement une paralysie de l'administration. Cette remise d'avis ne devrait-elle pas être dûment motivée par le DF ?

ÉVALUATION

La Fédération des CPAS ne remet nullement en cause le principe d'évaluation des fonctionnaires dirigeants mais rappelle que l'indépendance de ceux-ci est censée garantir la bonne marche de la chose publique. Nous pensons que la présence d'experts extérieurs est un gage d'objectivation de l'évaluation et une garantie contre d'éventuelles dérives d'ordre politique ou personnel.

Ce sont des «performances», des résultats, des réalisations, des actes qu'il faut évaluer, lesquels doivent être objectivables. Nous souhaitons donc que la grille d'évaluation respecte ces principes.

CONCLUSION

Pour en terminer, nous soulignons la volonté du gouvernement à vouloir moderniser et améliorer le fonctionnement des CPAS notamment par la mise en œuvre d'une gestion stratégique qui réclamera une implication encore accrue des hauts fonctionnaires. Pour ce faire, les outils proposés et le statut modifiés des grades légaux contribueront très largement à ce projet ambitieux. La Fédération soutient donc ce projet. Enfin, la Fédération des CPAS estime que la concrétisation d'une telle réforme imposera un travail d'accompagnement tant des mandataires politiques que des grades légaux. Nous demandons dès lors que l'adoption de ce décret soit assortie des moyens nécessaires (financiers, réglementaires et méthodologiques) à l'accompagnement des CPAS pour donner une chance à la réforme de gagner son pari. ■

LE CHEMIN DE BON CAFÉ

Protection des forêts tropicales

Café équitable

Le café Puro est cultivé dans le respect de l'homme et de l'environnement.

PURO

Fairtrade Coffee
saving the rainforest

0800/44 0 88 - www.purocoffee.com/communes

WORLD LAND TRUST

FAIRTRADE
MAX HAVELAAR