LES APPELS À PROJETS : UN CHANGEMENT DE CAP VERS LE DROIT DE TIRAGE S'IMPOSE

Katlyn VAN OVERMEIRE,
Conseillère experte

Les appels à projets engendrent des impacts négatifs conséquents, non seulement sur les pouvoirs locaux mais aussi pour l'administration régionale. Chronophages et coûteux tant en ressources humaines qu'en moyens financiers, ils manquent trop souvent d'efficacité, de planification et de transparence et viennent bousculer l'agenda local construit sur base des priorités communales. Il est grand temps de changer de cap et de se diriger vers un droit de tirage qui reprendrait la majeure partie des subventions régionales, les appels à projets devant se limiter strictement au financement des projets pilotes. Dans ce cadre strictement défini, plusieurs grands champs d'action pourraient être mis en œuvre afin d'optimiser ces appels à projets.

HISTORIQUE

Si la nécessité de rationaliser et d'harmoniser les appels à projets est revenue au-devant de la scène ces dernières années, la problématique n'est pas neuve et c'est d'ailleurs plus largement l'ensemble du subventionnement régional des investissements communaux et des CPAS qui pose question depuis de nombreuses années.

En août 2011, la Cour des Comptes avait déjà consacré un rapport[1] à ce sujet, rapport qui avait été transmis à l'époque au Parlement wallon. Ce rapport était particulièrement critique envers les mécanismes de subventionnement mis en œuvre par la Région wallonne, à l'égard desquels il relevait que :

- les subventions étaient chapeautées par une trop grande diversité de cadres normatifs avec des contenus pas toujours clairs ;
- les objectifs de politique publique n'étaient pas toujours identifiables ;
- l'encours était important ;
- les procédures étaient multiples et les processus disparates ;
- en termes d'information et de communication, les lacunes étaient nombreuses ;
- les contrôles n'étaient pas efficaces et ne permettaient pas de maîtriser les risques (non-respect de l'égalité de traitement, non-conformité de l'objet subventionné, risque de subventions indues).

Face à ces constats, la Cour des Comptes recommandait la création d'un guichet administratif unique permettant de centraliser l'ensemble des demandes de subventions émanant des communes. La Cour soulignait que ce guichet aurait un réel rôle d'interface et d'outil de gestion tout au long de la gestion du dossier.

La Cour suggérait également la mutualisation des ressources en termes de contrôle et l'organisation coordonnée des contrôles systématiques sur le terrain après la mise en œuvre des travaux subventionnés permettant la réalisation d'économies d'échelle (une visite = un investissement bénéficiant de plusieurs subventions) et la diminution du risque de non-conformité des investissements subventionnés.

La Cour recommandait enfin la définition de mesures claires et obligatoires afin de limiter le risque de conflits d'intérêts ainsi que 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 qui permettrait une meilleure égalité de traitement.

[1] « *Le subventionnement régional des investissements communaux* », rapport de la Cour des Comptes transmis au Parlement wallon, août 2011.

En réponse à ces constats et à ces recommandations, notre Association considérait déjà à l'époque que l'instauration d'un véritable droit de tirage répondrait à l'essentiel des arguments de la Cour des Comptes et ce, dans un objectif de stabilité des finances communales.

Ces dernières années, notamment suite au Plan de relance, le nombre d'appels à projets à destination des pouvoirs locaux s'est multiplié. La complexité et la multitude de ces appels à projets pour lesquels il leur était demandé de répondre dans un délai souvent très court ont provoqué l'essoufflement et le désarroi des pouvoirs locaux. Ce recours accentué aux appels à projets fut tel qu'il induisit çà et là diverses réactions du monde municipal décriant ces pratiques et appelant à une utilisation raisonnée et uniformisée de ce mode de financement. Nous pensons ici au courrier commun de notre Association et de celle de la Fédération des CPAS avec les fédérations de grades légaux[2] qui a été envoyé au Gouvernement wallon en février 2023 pour dire stop au financement des actions des pouvoirs locaux par les appels à projets. Ou encore à l'initiative des trente bourgmestres de Charleroi Métropole qui ont envoyé une note à ce sujet au Gouvernement wallon début 2023.

Des réflexions eurent également lieu au niveau régional à cette même période. On pense ici à l'initiative du Député-Bourgmestre de Hannut, Manu Douette, de réaliser un rapport parlementaire sur la nécessité de mettre en place un droit de tirage pour les communes. Initiée en juin 2022, cette démarche a abouti à la présentation d'un rapport introductif sur la généralisation du droit de tirage pour les communes lors de la Commission des Pouvoirs locaux du 13 septembre 2023. L'UVCW et la Fédération des CPAS ont d'ailleurs été consultées dans le cadre de ce processus puisqu'elles ont été auditionnées ensemble par les rapporteurs du rapport le 14 juin 2023. Le Ministre des Pouvoirs locaux a également initié une réflexion sur cette thématique dans le cadre de l'opération *Ambitions Communes*, une dynamique participative qui s'adressait aux communes de moins de 12 000 habitants. Dans ce cadre, 3 thématiques prioritaires à traiter avaient été identifiées par les participants. L'une d'elles concernait les appels à projets. La journée du 28 novembre 2022 a été exclusivement consacrée à cette thématique. Toujours de manière participative, la matinée a permis de consolider le diagnostic en la matière et l'après-midi a été consacrée à identifier les idées à retenir et à les prioriser. Les résultats de l'opération *Ambitions Communes* ont été présentés en avril 2023, à l'occasion du Salon des Mandataires.

CONSTATS

Le recours aux appels à projets permet à la Région d'implémenter sa politique publique à l'échelon local en comptant sur la collaboration du pouvoir local. En contrepartie, ce dernier peut bénéficier d'un financement régional partiel, plus ou moins important. Rappelons cependant que, dans le cadre d'un appel à projets, si les communes et CPAS sont libres d'y participer ou non, elles ne sont pas pour autant certaines de pouvoir bénéficier du financement proposé une fois leur candidature rentrée. Même si elles entrent dans les conditions d'éligibilité, il faut pour cela que leur candidature soit retenue par le comité de sélection de l'appel à projets.

Si ce mode de financement bénéficie, comme nous venons de le voir, aux deux parties prenantes, cela ne doit pas occulter le fait que le recours aux appels à projets a aussi un revers à la médaille. Nous tenterons ici de résumer les principaux constats qui ont été relevés, notamment dans le cadre des différentes initiatives évoquées, et qui expliquent en quoi la technique des appels à projets, telle qu'elle est appliquée actuellement, engendre des impacts négatifs non seulement sur les pouvoirs locaux mais aussi pour l'administration régionale.

Voici en vrac **les principaux griefs émis à l'encontre des appels à projets**. Ces derniers sont perçus comme :

✔ **chronophages pour tous les acteurs** :

- les communes et les CPAS sont amenés à enchaîner la constitution de dossiers, en se conformant aux critères

[2] A savoir la Fédération wallonne des Directeurs généraux communaux, la Fédération wallonne des Directeurs généraux des CPAS, la Fédération wallonne des Directeurs financiers des Pouvoirs locaux, et la Fédération des Receveurs régionaux. Ce courrier est disponible sur notre site internet à cette adresse : *https://www.uvcw.be/finances/actus/art-8034*

propres de chaque appel à projets, qu'aucune procédure standardisée n'encadre. Lors de la mise en œuvre du projet, les procédures administratives à suivre sont aussi souvent lourdes, tout comme pour la procédure de contrôle ;

- l'administration wallonne en charge des différents programmes croule sous les questions et l'afflux de projets introduits à dates fixes, et est obligée de trouver nombre d'agents régionaux pour suivre ces appels à projets. Dans certains cas, elle ne parvient d'ailleurs pas à traiter ceux-ci dans les délais initialement annoncés ;

- les bureaux d'études intercommunaux et privés, qui épaulent les pouvoirs locaux pour constituer leurs dossiers, n'arrivent plus à suivre les demandes.

✔ **Coûteux** :

- ils demandent une mobilisation des ressources importante et des compétences très spécifiques, notamment en ce qui concerne les diagnostics et études préalables à renvoyer au pouvoir subsidiant. Cela engendre une surcharge des équipes locales ou des dépenses en services de bureaux d'études externes, sans certitude d'un retour sur cet investissement initial. Celui-ci apparaît d'autant plus comme un gaspillage des ressources lorsque la candidature de la commune ou du CPAS n'est pas retenue. Pour certains pouvoirs locaux, les dépenses en bureaux d'étude externes sont difficilement finançables alors qu'ils n'ont pas toujours les moyens disponibles en interne ;

- afin de répondre aux conditions d'obtention du subside, les communes et les CPAS sont parfois obligés d'attribuer à un moment où le niveau de prix est très élevé ;

- les pouvoirs locaux n'ont pas toujours les ressources financières ou éprouvent de réelles difficultés pour mettre la part budgétaire locale obligatoire dans chaque appel à projets ;

- tout appel à projets implique systématiquement un coût pour la commune ou le CPAS, le financement n'est jamais total.

✔ **Engendrant des effets d'aubaine** :

- au lieu de financer des actions locales mûrement réfléchies dans un cadre structurel comme le Programme stratégique transversal (PST), les appels à projets attisent l'aubaine. Les communes et CPAS peuvent décrocher un financement pour un investissement qui ne correspond pas toujours aux attentes de la population. Cela accentue l'incompréhension des citoyens confrontés à des travaux « inutiles ». Le principe d'appel à projets pousse les communes et CPAS à s'écarter du PST ou d'autres plans prévus, ce qui entraîne de nombreuses incohérences dans les actions menées. Elle met donc en tension la planification qui avait été opérée dans le cadre d'une concertation ;

- à contrario, des élus qui n'auraient pas répondu à certains appels à projets peuvent se voir « accusés » d'avoir raté des subsides.

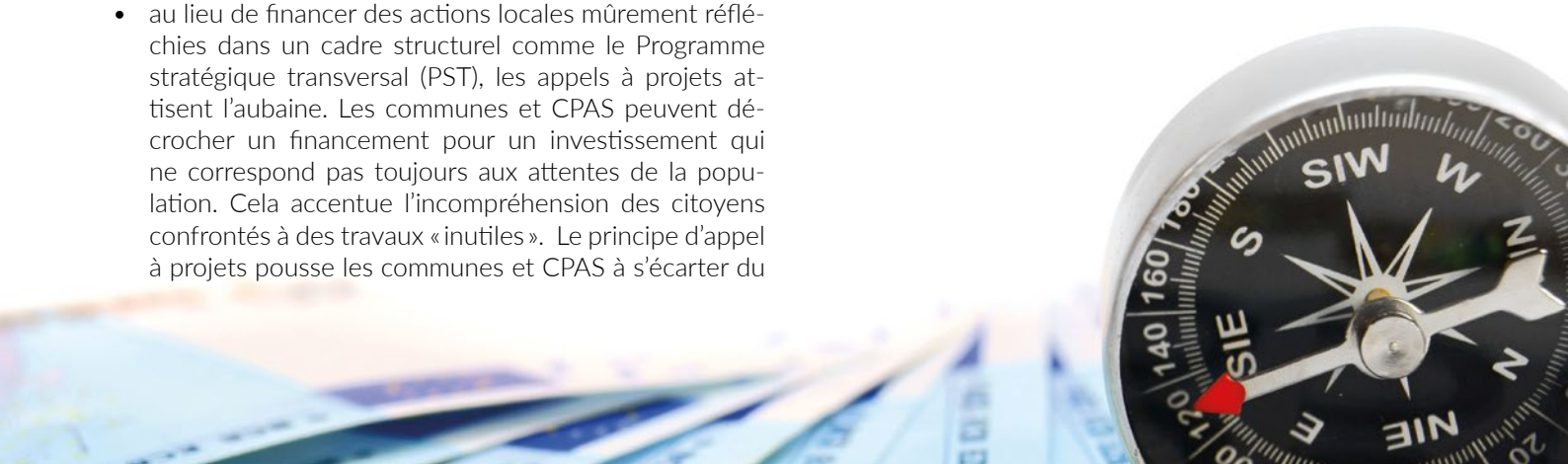
✔ **Manquant d'efficacité et de planification** :

- la multiplication des petits appels à projets, le manque de coordination entre les appels, les délais réduits pour y répondre, l'absence de vision d'ensemble, le modèle disparate des différents appels à projets empêchent les communes et les CPAS de travailler efficacement et sereinement ;

- la rigidité et toutes les autres difficultés liées aux appels à projets freinent, voire rendent impossible la planification raisonnée et pertinente des projets. L'agenda local est obligé de se calquer sur les différents appels à projets, sans tenir compte des priorités communales ou du CPAS. Ce système des appels à projets se révèle être une contrainte à l'autonomie locale ;

- les calendriers sont serrés pour répondre aux appels à projets mais l'attente est longue pour savoir si le projet est retenu ;

- les crédits budgétaires dédiés aux différents appels à projets sont très cloisonnés. Si un appel à projets ne remporte pas le succès escompté, il n'est pas possible d'utiliser le budget non utilisé de cet appel pour financer davantage un autre appel à projets qui amène beaucoup de candidatures pertinentes et dont certaines doivent être refusées par manque de moyens. Des moyens financiers sont ainsi perdus au détriment des pouvoirs locaux tandis que la Région perd quant à elle en efficience en ce qui concerne l'allocation de ses moyens. Sans compter que cela peut pousser les pouvoirs locaux à privilégier un appel à projets jugé dès le départ moins pertinent au vu des besoins locaux mais qui se présente comme étant mieux financé et donc, plus facilement atteignable.



✔ **Manquant de transparence et d'impartialité** :

- les appels à projet sont parfois peu transparents et n'ont pas fait l'objet d'une information cohérente et claire en amont pour mettre l'ensemble des pouvoirs locaux sur un pied d'égalité et en ordre de marche pour y « concourir » (équité). Le plus souvent, mais ce n'est pas toujours le cas, l'appel à projets est diffusé sur le site internet de l'entité qui l'organise et, dans certains cas, il est directement envoyé de manière électronique (par exemple, via la boîte électronique Nemo) ou par courrier aux entités cibles bénéficiaires mais, à ce jour, il n'y a aucune procédure standardisée de diffusion ;

- même si c'est moins le cas qu'auparavant, certains mandataires bénéficient du « délit d'initié » : ayant connaissance officieusement de l'arrivée officielle prochaine d'un appel à projets, ils peuvent s'y préparer plus en amont que les autres communes et ont donc plus de temps et d'informations pour préparer le dossier et donc, plus de chance de l'obtenir, d'autant plus si le délai officiel de candidature est relativement court ;

- au contraire de subventions qui sont attribuées automatiquement quand les critères d'éligibilité sont respectés, les financements obtenus dans le cadre d'appels à projets résultent d'une décision d'un comité de sélection. Un tel mode de fonctionnement offre moins de garantie en termes d'impartialité ;

- il nous revient que certains appels à projets limitent le choix des partenaires potentiels en indiquant que les pouvoirs locaux candidats ne peuvent désigner comme prestataires que des sociétés qui sont reprises dans une liste de prestataires subventionnés par l'autorité subsidiante.

✔ **Manquant de prévisibilité financière** :

- les appels à projets engendrent un manque de visibilité pour la préparation des budgets : les délais pour exécuter le projet subsidié sont courts et entraînent des modifications budgétaires intempestives ;

- les appels à projets ne savent pas être traités dans le délai annoncé, ce qui retarde le moment où la commune peut avoir la confirmation du financement du projet ;

- le montant de la subvention est versé tardivement ;

- des subsides sont octroyés sans possibilité d'ajustement, en cas de hausse des prix des matériaux par exemple. Le décalage peut en effet être budgétaire, entre la promesse de prix et le résultat. Le subside reste imperméable aux hausses des salaires et à l'inflation galopante ;

- certains financements ne subsidient qu'une partie de l'investissement. Par exemple, le subside pour la lutte contre les incivilités en matière de propreté publique permet l'installation de caméras de surveillance mais prévoit uniquement la caméra proprement dite et non les infrastructures nécessaires à son installation ;

- certains appels à projets entraînent par ailleurs un manque de lisibilité financière dans les budgets et comptes des communes car ils ne prévoient pas à quel article budgétaire ils doivent être inscrits. Ainsi, il nous revient qu'à plusieurs reprises ces deux dernières années, les communes ont été amenées à inscrire certains subsides reçus en subsides ordinaires « généraux ». N'ayant pu les inscrire directement en un subside extraordinaire spécifique, pour pouvoir utiliser l'un d'entre eux, la commune doit d'abord faire un transfert vers le fonds de réserve extraordinaire, puis faire un prélèvement sur ce fonds de réserve. Cette technique donne ainsi l'impression non seulement que le projet en question est financé sur fonds propres, via un prélèvement sur le fonds de réserve, alors que celui-ci est en grande partie, voire, dans certains cas, entièrement subsidié, mais aussi fausse le résultat à l'exercice propre.

✔ **Complexes, irréalistes et parfois à contretemps** :

- bien que la publication de l'appel à projets spécifie toute une série d'éléments tels que le public cible, l'objectif visé, les critères à respecter, les formalités à remplir pour remettre une candidature, le financement (budget prévu, frais éligibles, taux de subvention), tous ces éléments peuvent varier fortement d'un appel à projets à l'autre, ce qui complexifie encore la tâche des pouvoirs locaux qui sont amenés à gérer de front plusieurs appels à projets ;

- les critères de candidature sont exigeants, voire irréalistes à respecter. Dans certains cas, ils ne se prêtent pas toujours aux réalités des plus petites communes ou CPAS, ce qui les exclut de facto d'un appel à projets ;

- les pouvoirs locaux sont amenés à devoir constituer, parfois dans la précipitation, des dossiers de subsides dont le contenu et la complexité ont atteint leur paroxysme ;

- la sortie d'un appel à projets sur un sujet déterminé peut être aux antipodes de ce dont les communes et CPAS ont besoin à ce moment-là et être inadaptée au contexte du moment. A titre d'illustration, on citera par exemple l'appel à projets lancé à plusieurs reprises (en 2013, 2016 et 2019) dénommé : « *Le cheval de trait : un choix durable et innovant* », qui visait à utiliser le cheval de trait comme alternative aux véhicules motorisés ;

- les délais pour répondre sont parfois très courts. Les différentes étapes à parcourir (élaboration du projet, le bureau d'études, la modification budgétaire, le passage par la tutelle…) font que des communes et CPAS qui souhaitent y répondre se retrouvent facilement hors délai ;

- les conditions de mise en œuvre des projets sont parfois très strictes ou déconnectées des réalités de terrain.

✔ **Générant de la concurrence entre pouvoirs locaux** :

- les appels à projets excitent la concurrence entre les pouvoirs locaux alors qu'une meilleure gouvernance appelle aux synergies et à la collaboration ;

- la plus grande capacité (budgétaire) et la compétitivité des grandes communes ou des grands CPAS donnent le sentiment aux plus petits pouvoirs locaux d'avoir peu de chances et de rater de bonnes opportunités ;

- les appels à projets déstructurent le rôle de conseil et d'aide envers les communes et les CPAS que la Région devrait endosser et l'oblige à se positionner en « arbitre », gérant la concurrence entre les pouvoirs locaux en sanctionnant la moindre petite erreur d'un dossier dans une optique de « classement ».

✔ **Etant une source potentielle de démotivation pour les agents et les mandataires locaux** :

- considérant l'énergie dépensée et les coûts générés par le simple dépôt d'un dossier, lorsque le projet n'est pas retenu ou que la candidature relève plutôt de l'effet d'aubaine, cela entache la motivation des agents qui sont impliqués dans le projet ;

- lorsque les pouvoirs locaux ne sont pas prévenus quand leur candidature n'est pas retenue, ils le vivent comme un manque de respect envers eux ;

- la mise en œuvre d'un projet s'accompagne souvent d'une pression énorme (sur le personnel communal et les élus) ainsi que d'une complexité administrative (ex : justification, marchés publics) ;

- cette logique générale des appels à projets peut être vécue comme diminuant l'autonomie locale et manquant de principe de confiance envers les pouvoirs locaux ;

- il n'est pas rare que les règles encadrant un appel à projets soient modifiées en cours de route.

LES PISTES DE SOLUTION

Les grands principes repris dans notre mémorandum

Avant d'entrer plus en détail dans l'examen des différentes solutions qui permettraient d'atténuer les effets négatifs engendrés par les appels à projets, nous tenons tout d'abord à rappeler les grands principes que nous défendons, tant en matière d'appels à projets que de droit de tirage.

Dans le mémorandum rédigé en vue des élections régionales du 9 juin dernier, notre vision se décline en deux axes. Nous demandons à la Région wallonne, d'une part, de généraliser la technique du Fonds d'investissement avec droit de tirage à l'ensemble des départements ministériels de la Région et de stopper les appels à projets tous azimuts et, d'autre part, de standardiser les procédures d'octroi des subsides d'impulsion.

Selon nous, ces deux axes ne sont pas antinomiques. A côté de ce Fonds d'investissement qui reprendra la majeure partie des financements régionaux et loin des appels à projets tous azimuts, l'UVCW conçoit en effet que la Région réserve une part limitée des moyens qu'elle entend affecter au soutien des pouvoirs locaux 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. A 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.

Un cadastre des subsides assurerait la transparence sur ce mode de financement, subsidiaire, réservé à l'impulsion. Ce cadastre donnerait aux communes une vue d'ensemble sur les différents subsides et appels à projets accessibles ou en cours.

Transformer les appels à projets en droit de tirage

Avant de réfléchir plus en détail aux pistes de solution qui permettraient, si elles étaient mises en œuvre, d'atténuer point par point les effets négatifs induits par les appels à projets, il est avant tout indispensable d'examiner la première solution qui consiste à se poser la question suivante : « *Le soutien financier que la Région wallonne souhaite mettre en place envers les pouvoirs locaux doit-il se faire via un appel à projets ?* ».

Dans les différentes démarches évoquées plus haut, tant au niveau local que régional, un consensus se dégage pour que la Région wallonne recoure davantage aux droits de tirage et augmente significativement la proportion du droit de tirage par rapport à celle des appels à projets. Ce droit de tirage se ferait sur des budgets globalisés (un budget global des Plans de relance, par exemple, ou encore des budgets transversaux entre plusieurs Ministres, qui concourent à un même objectif) en restant budgétairement neutre, c'est-à-dire avec autant d'argent qu'aujourd'hui mais réparti différemment.

Ainsi, dans le cadre d'un droit de tirage, chaque commune pourra se servir dans cette manne financière sur une période déterminée, pour un montant établi selon une série de critères prédéfinis pour des types de projets également prédéfinis. Ce changement de paradigme doit dans le même temps s'accompagner d'une simplification administrative lors de la mise en œuvre des projets, en s'appuyant sur une réelle confiance de la Région envers ses pouvoirs locaux. En résulteront davantage d'efficience tant pour les pouvoirs locaux que pour l'administration régionale, mais aussi plus de transparence, de prévisibilité et de capacité opérationnelle pour les communes et les CPAS. Par ailleurs, les communes seront assurées de pouvoir financer le projet souhaité, puisqu'il n'y aura plus d'étapes de sélection comme dans un appel à projets, ce qui facilitera la planification des investissements locaux et évitera les gaspillages de ressources et les effets d'aubaine.

Des premières avancées en ce sens ont déjà eu lieu. Nous pensons ici bien sûr au Fonds régional pour les investissements communaux mis en place depuis 2013 mais aussi à différentes initiatives qui ont été prises sous cette législature régionale comme le PIMACI.

Une des premières pistes de solution pour rationaliser et harmoniser les appels à projets doit donc être la suivante : à tout le moins lorsqu'il y a une récurrence dans certains appels à projets et/ou que certains appels à projets suscitent beaucoup d'engouement, il convient de mettre en place un droit de tirage pour ces thématiques. Le même raisonnement pourrait être tenu pour les subventions sur lesquelles il y aurait déjà des balises définies dans le cadre de la déclaration de politique régionale. Les appels à projets seraient ainsi uniquement mis en place pour tout ce qui n'a pas été prévu dans le cadre de cette déclaration de politique régionale ou qui relèveraient de projets pilotes (subsides d'impulsion).

A ce jour, il y a une trop grande disproportion entre les faibles montants consacrés aux droits de tirage et les montants importants consacrés aux appels à projets. Il convient de trouver un meilleur équilibre entre ce qui relève des besoins récurrents des communes et ce qui semble être un besoin exceptionnel des pouvoirs locaux mais qui se révèlent certainement, pour toute une série d'entre eux, être des besoins permanents.

Passons maintenant en revue toutes les solutions qui permettraient, si elles étaient mises en œuvre, d'atténuer point par point les effets négatifs induits par les appels à projets tels qu'ils sont menés actuellement. Nous avons regroupé toutes ces solutions selon sept grands champs d'action. On notera que nombre de ces solutions ont été plébiscités par les acteurs de terrain lors du processus participatif mis en place dans le cadre de l'opération *Ambitions Communes* évoqué plus haut.

Simplifier la procédure administrative liée aux appels à projets en instaurant un cadre régional contraignant et standardisé pour les appels à projets à toutes les étapes de la procédure :

- ✔ prévoir des canaux de communication obligatoires (pour la diffusion de l'appel, les informations complémentaires…) ;
- ✔ prévoir une structure commune des appels à projets en termes de délais, de critères…
- ✔ avoir un canevas standardisé de candidature à remplir pour participer à un appel à projets afin d'harmoniser la façon d'y répondre ;
- ✔ avoir un dossier administratif en tronc commun (principe d'« only once ») pour ne pas devoir redonner des informations déjà données à l'administration dans le cadre d'autres appels à projets. Ce serait un gage de simplification tant pour les communes que pour l'administration régionale. Par ailleurs, de nombreuses informations demandées dans le cadre des appels à projets ont été communiquées à l'administration. Ces données pourraient déjà être « pré-complétées » afin de réduire la charge administrative ;
- ✔ diminuer les exigences techniques et simplifier l'administratif dans le dossier de candidature, ce qui permettra par ailleurs d'éviter toute dépense avant l'attribution de l'appel. Cela devrait permettre aussi d'augmenter le taux de réponse des communes et des CPAS et ainsi le taux de réalisation du subside mis à disposition. Une des pistes avancées mais sur laquelle il conviendrait de réfléchir plus avant serait d'instaurer au besoin une logique en deux temps : un dossier de motivation (sans audit préalable) et ensuite une élaboration complète du dossier pour les communes présélectionnées. Cette piste ne semble toutefois pas tenir compte du fait que nous souhaitons avant tout une diminution des exigences régionales à toutes les étapes du processus ;
- ✔ octroyer au collège plutôt qu'au conseil communal la compétence de répondre à l'appel à projets en modifiant le CDLD en ce sens. Cette proposition sera concrétisée sous peu puisque le décret relatif à la simplification administrative qui a été adopté par le Parlement wallon le 27 mars dernier prévoit d'octroyer la compétence de répondre aux appels à projets au collège communal, avec une communication, pour prise d'acte, au conseil communal lors de sa plus prochaine séance. Dès son entrée en vigueur, ce décret permettra donc aux communes d'être plus réactives pour répondre aux appels à projets ;
- ✔ avoir un guichet unique pour poser sa candidature, quel que soit l'appel à projets (un seul guichet, pas d'autres canaux). Cela pourrait être le guichet des pouvoirs locaux qui constitue déjà, pour un certain nombre d'appels à projets, le point d'entrée à utiliser ;
- ✔ imposer un délai maximum de retour vers les communes pour savoir si elles sont retenues ou non pour l'appel à projets et justifier la décision en cas de refus. Bien souvent les règlements ne précisent pas les délais de décision. Par exemple, dans l'appel à projets « réutilisation », il est vaguement précisé que le délai de réponse se fait « en général 3 à 4 mois après la clôture du dépôt des candidatures » ;
- ✔ diminuer au maximum le nombre d'étapes de validation en cours de processus ;
- ✔ harmoniser les modalités de mise en œuvre du projet ;
- ✔ diminuer les exigences de mise en œuvre du projet, par exemple concernant les critères requis pour engager du personnel, en termes de supracommunalité ou encore de participation citoyenne ;
- ✔ diminuer les exigences de reporting du projet au moment du contrôle du financement ;
- ✔ harmoniser les procédures de contrôle de dépenses entre les différents appels à projets ;
- ✔ harmoniser la procédure de liquidation entre les différents appels à projets, que ce soit pour le versement des avances ou pour le paiement du solde ;
- ✔ lors du versement de la subvention, améliorer la communication des versements régionaux vers les communes et CPAS (codes) ;

- ✔ préciser, pour chaque versement de subside, dans quel article budgétaire les communes et CPAS doivent l'inscrire et, pour les subsides versés dans le cadre d'un droit de tirage, comment ils doivent être comptabilisés ;
- ✔ envoyer un listing annuel de tous les paiements régionaux à l'égard des pouvoirs locaux afin de simplifier le travail du directeur financier dans le cadre du contrôle interne ;
- ✔ garantir une stabilité dans les règles et les procédures.

Favoriser la planification, la cohérence et la prévisibilité financière des investissements communaux :

- ✔ mettre en place un calendrier coordonné (pluri)annuel des appels à projets à venir et veiller à la qualité de cette programmation. Cette coordination du calendrier des Ministres pourrait se faire sous la responsabilité du Ministre des Pouvoirs locaux. Idéalement, ce calendrier devrait même être commun aux différents niveaux de pouvoir. Rappelons que les communes et CPAS sont amenés à devoir gérer de front les appels à projets venant non seulement de tous départements confondus au niveau wallon mais aussi au niveau communautaire, fédéral ou encore européen. Améliorer la planification des appels à projets aidera les communes et CPAS à choisir les investissements qui sont cohérents avec leurs besoins locaux et leurs PST (moins d'effet d'aubaine) et augmentera dans le même temps la prévisibilité financière en leur permettant de planifier ces investissements ;
- ✔ annoncer préalablement, avant le début d'année, les grandes lignes des appels à venir en cours d'année pour pouvoir se préparer et avoir les ressources nécessaires en termes humains, de temps, etc. En plus de sa diffusion via un canal de communication obligatoire (cf. ci-dessus), le calendrier des appels à projets pour l'année à venir pourrait être indiqué dans la circulaire budgétaire annuelle ;
- ✔ augmenter les délais de réponse et d'exécution des appels à projets. Cela permettrait de donner plus d'autonomie aux pouvoirs locaux dans la gestion des délais mais aussi d'obtenir une meilleure préparation du dossier, d'augmenter le taux de participation aux appels à projets et d'assurer la faisabilité du projet et sa qualité. Cela profiterait à tout le monde, tant aux communes qu'aux pouvoirs subsidiants (moins d'abandon). Une piste avancée par certains serait d'avoir une temporalité par exemple en 3 dates/vagues de réponse aux appels à projets. Une autre piste envisagée serait d'avoir des appels à projets récurrents. Mais dans ce cas, ne serait-il pas plus pertinent de pérenniser ce financement à travers un droit de tirage ?
- ✔ respecter le calendrier annoncé en ce qui concerne le lancement de l'appel à projets, le dépôt des candidatures, la publication des candidatures retenues, les délais de réalisation exigés et le versement des subsides, et bien calibrer la durée entre ces différentes étapes ;
- ✔ éviter de fixer des échéances qui tombent pendant les vacances d'été ou de fin d'année ;
- ✔ introduire des délais de rigueur pour annoncer les candidatures retenues. Le respect de ce délai semble tout particulièrement problématique pour les communes et CPAS. Il est aussi essentiel que chaque pouvoir local qui a soumis une candidature reçoive une réponse justifiant la décision, qu'elle soit positive ou négative. Pour les candidatures refusées, il est important que le candidat connaisse les raisons qui ont motivé le refus afin non seulement d'atténuer toute frustration ou démotivation mais aussi de lui permettre de s'améliorer pour les futurs appels à projets ;
- ✔ prévoir le versement systématique d'avances, par exemple à concurrence de 90 %.

Renforcer la transparence des appels à projet à toutes les étapes de la procédure afin de garantir leur impartialité :

- ✔ instaurer un mode de publication officiel de l'appel à projets. Cette publication officielle, qui serait l'équivalent d'une publication au Moniteur belge pour la législation, se ferait en respectant toute une série de données de base à communiquer et à respecter : sujet de l'appel à projets, type, moyens mis à disposition, conditions d'attribution, délai, références, date de publication, format… Une telle obligation de publication mettra toutes les communes sur pied d'égalité pour concourir à l'appel à projets ;
- ✔ publier la liste des candidats à l'appel à projets ainsi que la liste des candidats retenus. Outre cette liste, il doit aussi y avoir une transparence sur les critères d'attribution et d'évaluation et plus de clarté sur les causes du refus ;
- ✔ publier les résultats de la mise en œuvre de l'appel à projets en communiquant notamment l'utilisation réelle qui a été faite des deniers régionaux par rapport aux montants annoncés comme mis à disposition au moment de l'appel. Ces données doivent être disponibles en open data et fournies dans un format exploitable. Il existe certes déjà le cadastre des subsides[3]. L'objectif

[3] http://subventions.wallonie.be/home/a-propos.html

de ce dernier est de répertorier les aides financières régionales accordées notamment aux pouvoirs publics locaux. Ce cadastre ne reprend pas les subventions qui sont réglementées par décret et pour lesquelles la législation wallonne définit préalablement les critères, les modalités d'octroi et les bénéficiaires cibles de ces subventions. Par contre, on y retrouve les subventions qui font l'objet d'une décision et d'un arrêté ministériel qui définit au cas par cas le bénéficiaire et le montant de la subvention. Les appels à projets font partie de cette dernière catégorie et sont donc repris dans ce cadastre mais avec un retard certain. En principe, ce cadastre doit être actualisé tous les trois mois mais en mars 2024, il ne comprenait toujours pas les subventions qui ont été attribuées en 2022 ! Ceci sans compter que le site est peu performant, rendant toute recherche très chronophage, voire potentiellement impossible. A titre de comparaison, en mars 2024, en Flandre, ce cadastre était à jour jusqu'en octobre 2023[4] ;

- ✔ garantir l'ouverture des appels à projets en termes de prestataires privés et aux projets de mutualisation publics. Lorsque la Région ou ses entités subordonnées lance des appels à projets, la concurrence et l'accessibilité du marché aux entreprises ne doivent pas être fermées par des listes limitatives de prestataires (notamment des prestataires subventionnés par la Région) auxquels les pouvoirs locaux devraient obligatoirement recourir pour bénéficier de subsides, ni aux initiatives de mutualisation entre pouvoirs adjudicateurs. Contraindre ainsi les pouvoirs adjudicateurs locaux n'est pas respectueux des règles de concurrence belges et européennes ni des opportunités pour les pouvoirs publics concernés de s'adjoindre des services économiquement plus avantageux que ceux listés par la Région ou ses agences, ni des opportunités de faire appel à des prestataires déjà désignés dans un marché préalable, ni des opportunités présentées par la mutualisation de services entre pouvoirs publics dans le cadre de démarches de supra ou d'intercommunalité.

Augmenter la cohérence et la pertinence des appels à projets :

- ✔ définir des balises en la matière pour 5 ans, directement dans la déclaration de politique régionale ;
- ✔ définir un programme stratégique transversal régional ainsi que des budgets/fonds avec droits de tirage sur des grandes thématiques ;
- ✔ en complément de la Déclaration de politique régionale et du PST régional, se concerter et se coordonner entre les différents Ministres pour préciser les thèmes, le calendrier, le contenu, le public-cible… des appels à projets mais aussi éviter les appels à projets redondants ;
- ✔ consulter en amont les communes et les CPAS sur leurs besoins et leurs réalités. L'examen des PST communaux et des CPAS pourrait être un des moyens parmi d'autres pour la Région de connaître ces besoins ;
- ✔ améliorer la coordination entre les cabinets et les administrations pour donner les informations précises aux communes. Il conviendra de bien définir les apports de chacun dans les différentes phases du processus. Par exemple, l'octroi des différents projets pourrait relever du Ministre, voire d'un seul Ministre, qui centraliserait tous les appels à projets, tandis que l'administration gérerait leur opérationnalisation ;
- ✔ adapter au maximum les critères aux réalités des communes, tant au moment de la sélection des candidatures qu'au moment du contrôle. Les conditions d'éligibilité devraient être cadrées au regard de leur pertinence et de la concurrence qu'elles impliquent entre petites et grandes communes notamment ;
- ✔ accorder davantage de confiance aux communes, pour que les dossiers s'envisagent sous la forme d'une collaboration entre le niveau local et régional, où le pouvoir local pourrait préciser ses besoins au regard de ses

[4] Gauthier De Bock, « *Comment nos asbl sont subsidiées ?* », Moustique, 13.3.2024, pp.24-26.

spécificités locales, tout en suivant la volonté du Gouvernement qui veillera en contrepartie à ne pas définir l'objet de l'appel de manière trop étriquée ;

- ✔ tenir compte de l'exécution et des difficultés d'exécution.

Financer en suffisance les appels à projets :

- ✔ subventionner les frais d'étude relatifs aux projets, que cela soit en finançant le personnel communal dédié à cette tâche lorsque l'étude se fait en interne, ou en finançant des bureaux d'étude si cette mission est externalisée ;
- ✔ prévoir la possibilité de revoir les enveloppes prévues (pour les pouvoirs locaux et la Région wallonne) en cas d'inflation, notamment des matériaux et/ou en fonction des réalités de terrain en termes de coûts ;
- ✔ prévoir un taux de subsidiation attractif ;
- ✔ prévoir une partie de financement pour les frais de fonctionnement ;
- ✔ exiger que chaque appel à projets soit construit de manière telle qu'il n'induise aucune dépense pour y répondre, ceci afin d'avoir la garantie que le CPAS ou la commune ne doive débourser aucune somme avant d'être certain.e d'obtenir une réponse favorable à son projet ;
- ✔ décloisonner les lignes budgétaires relatives aux appels à projets afin d'optimiser l'utilisation des moyens financiers régionaux mis à disposition des pouvoirs locaux et de favoriser les appels à projets répondant le plus aux besoins locaux ;
- ✔ réfléchir à l'opportunité de financer l'engagement d'un coordinateur des appels à projets. Cette réflexion doit se faire en sachant que nous demandons par ailleurs une simplification et une harmonisation des procédures, une veille des appels à projets menée par la Région ainsi que la mise à disposition d'une cellule d'appui technique et juridique régionale ainsi que d'une boîte à outils. Si de telles mesures sont prises, la gestion des appels à projets devrait être grandement simplifiée au niveau local et il devrait être moins impérieux de faire appel à un coordinateur des appels à projets dans chaque commune ou CPAS.

Renforcer le support régional pour aider les pouvoirs locaux à répondre aux appels à projets :

- ✔ mettre en place une veille des appels à projets qui garantit une bonne visibilité de ces derniers. Cette veille pourrait se matérialiser par une plateforme qui reprendrait tous les appels à projets avec leurs échéances ainsi que toutes les pré-annonces et les pré-informations relatives à ceux-ci. Idéalement, cette plateforme pourrait même plus largement reprendre également toutes les subventions accessibles aux communes et CPAS, matière par matière. Une telle base de données avec toutes les informations utiles faciliterait la planification pour les pouvoirs locaux et leur éviterait que chacun d'entre eux passe individuellement beaucoup de temps à faire une telle veille de manière décentralisée ;
- ✔ disposer d'une cellule d'appui technique et juridique au niveau du SPW pour apporter aux CPAS et aux communes de l'aide et de la coordination en matière d'appels à projets ;
- ✔ mettre à disposition des CPAS et des communes une boîte à outils relative aux appels à projets. Celle-ci reprendrait par exemple des canevas, des processus communs, des exemples, des bonnes pratiques, des projets-types, des modèles de délibérations, des cahiers des charges, des informations utiles par rapport à tel appel à projets ou à la problématique, les contacts des personnes et partenaires ressources, sans compter un calendrier centralisé et une liste exhaustive des appels à projets s'ils ne devaient pas avoir été mis sur pied par ailleurs. L'objectif de cette boîte à outils est de faire gagner du temps aux communes et CPAS qui participent à un appel à projets ;
- ✔ mettre à disposition des CPAS et des communes un outil de monitoring (et non de contrôle) pour leur permettre de visualiser l'évolution du projet et de faire son suivi ;
- ✔ mettre en place à destination des communes et des CPAS des formations à l'élaboration et au suivi des projets ;
- ✔ réfléchir à l'opportunité de mettre en place une centrale de marché pour les bureaux d'études. Cette réflexion doit se faire en sachant que nous demandons avant tout de diminuer les exigences techniques dans le dossier de candidature, ce qui permettra d'éviter toute dépense en bureau d'études avant l'attribution de l'appel. A tout le moins, on pourrait réfléchir à l'opportunité de mettre en place une centrale de marché pour les auteurs de projet afin de dispenser les communes de lancer le marché.

Mutualiser les appels à projets :

- ✔ si le choix se porte sur un financement via un appel à projets plutôt que par droit de tirage, il conviendrait de voir dans quelle mesure certains appels à projets

ne pourraient pas être regroupés entre eux. Un tel regroupement permettrait de diminuer l'effet de saupoudrage des moyens financiers. Sans compter que certains appels à projets trop petits font qu'ils coûtent trop par rapport aux bénéfices qu'ils rapportent. Il y aurait certes moins de projets mais ces derniers seraient mieux financés. Cela favoriserait par ailleurs un partage plus équitable des subsides entre les pouvoirs locaux. Afin de favoriser ce regroupement, il conviendra de ne pas être trop précis dans l'objet de l'appel à projets ;

- ✔ permettre de mutualiser les ressources de plusieurs communes pour répondre aux appels à projets.

UNE PROBLÉMATIQUE PRÉSENTE ÉGALEMENT À BRUXELLES ET EN FLANDRE

Cette problématique des appels à projets ne se limite pas à la Région wallonne. A Bruxelles et en Flandre, les pouvoirs locaux y sont également confrontés et réclament eux aussi une amélioration des pratiques en la matière.

En Région bruxelloise, les pouvoirs locaux font aussi face à un catalogue très large de subsides disponibles à travers des appels à projets dont les critères d'octroi sont conçus de façon différente (les contrats de quartier, les plans de cohésion sociale, partenariats locaux de prévention et de sécurité, soutiens aux plans de diversité…).

Dans son mémorandum, notre Association soeur, Brulocalis, souhaite plus précisément qu'un terme soit mis aux appels à projets visant à disposer de subsides le temps de mettre un projet en place, alors que bien souvent le projet ne peut pas être abandonné et devient définitif. Elle estime en effet que cette manière de fonctionner met une pression importante sur les administrations locales et entraîne une pression sur le personnel communal, soumis à des logiques différentes selon qu'il soit « financé temporairement » ou pas.

Au vu de leurs propos que nous reprenons ci-dessous, on constate que les effets négatifs sont assez logiquement fort similaires à ceux relevés plus globalement en Région wallonne, y compris lorsque cela concerne spécifiquement un type d'appel à projets.

« *Elle place la Région dans une position d'arbitrage vis-à-vis des projets soumis, entraîne des concurrences entre les pouvoirs locaux, s'avère potentiellement coûteuse à moyen et long terme, et engendre une difficulté à stabiliser le personnel communal :*

- *d'une part en termes de missions : les administrations sont amenées à prendre en charge de plus en plus de missions en complément de leurs missions « régaliennes » ou essentielles. Par effet d'aubaine, elles sont tentées d'y répondre parce que des fonds sont disponibles alors que les appels ne correspondent pas toujours à leurs priorités politiques ;*

- *d'autre part, les délais sont souvent trop courts ne permettant pas aux communes d'analyser les critères de sélection et de monter un dossier, d'éventuellement relancer les marchés publics si cela s'avère nécessaire ; elles sont donc parfois contraintes d'accepter des offres hors de prix ;*

- *en termes de personnel : soit les agents au sein de la commune doivent prendre en charge une mission supplémentaire, soit la commune parvient à recruter un nouvel agent. La mise en route de la mission prend parfois du retard pour diverses raisons ; ce fut le cas avec le covid avec les retards de fournitures. Le cas échéant, les communes sont contraintes de poursuivre la mission et donc le contrat de l'agent au-delà de la période couverte par le subside. Cela entraîne des frais importants* ».

Pour Brulocalis, il serait pertinent de remplacer la logique d'appel à projets par une alternative de financement lié à un objectif spécifique à atteindre.

En Flandre, pour notre Association sœur, la VVSG, ce mode de financement devient un problème si les subsides sont trop fragmentés, impliquent une (trop) lourde charge administrative au niveau de la candidature ou du reporting demandé proportionnellement au montant accordé ou si la commune doit s'écarter considérablement de ce qu'elle avait prévu dans sa propre planification pluriannuelle.

Le « *planlastdecreet* » de 2011, puis l'intégration d'une série de subsides dans le Fonds des communes flamand en 2016, ont permis de diminuer la charge administrative et le financement sous forme de subsides. Récemment, de nombreux nouveaux subsides/appels à projets ont cependant vu le jour et ont inversé la tendance en multipliant à nouveau les charges de planification et de reporting pour les pouvoirs locaux flamands. Mais la VVSG constate que, désormais, au vu des impacts négatifs qu'engendre ce mode de financement, de nombreuses communes flamandes, toutes tailles confondues, font le choix de ne plus y répondre. Elles préfèrent opter pour des investissements non subsidiés que de libérer des ressources en personnel limitées pour compléter le dossier de subvention à gérer. Chaque partie s'en retrouve perdante puisque, d'un côté, les autorités locales passent à côté de recettes potentielles et, de l'autre, l'autorité centrale n'atteint pas pleinement l'objectif visé par sa politique de subvention, à savoir l'implémentation de sa politique au niveau local.

Dans son mémorandum, la VVSG appelle plus globalement à rationaliser l'ensemble du système de subventions. Elle propose ainsi de structurer les subventions aux autorités locales selon une triple répartition, par ordre décroissant d'importance financière :

- un financement structurel de base (principalement via le Fonds des communes) basé sur des critères objectifs et transparents qui évoluent en volume avec l'inflation et les missions et compétences des collectivités locales. Ce financement de base reste libre de toute demande ou justification ;

- des enveloppes de subventions plus spécifiques pour de grands domaines politiques cohérents (par exemple pour les soins de santé, la garde et les activités extrascolaires, l'environnement et le climat, la mobilité, etc.). Dans ce cadre, des économies seront faites en termes de planification et de reporting en se raccrochant à leur outil de planification pluriannuelle « BBC », qui pourrait être le PST en Wallonie. Ces moyens peuvent être utilisés de manière intersectorielle et on part du principe que les autorités locales utiliseront les ressources allouées de manière ciblée et efficace ;

- des moyens financiers temporaires pour des projets qui ont un caractère plus expérimental, mais qui s'inscrivent pleinement dans la planification pluriannuelle locale.

CONCLUSION

Si les différentes pistes que nous avons proposées dans le cadre de cette note doivent permettre de rationaliser et d'harmoniser les appels à projets, nous insistons cependant pour que ceux-ci ne soient utilisés qu'à titre résiduaire dans le cadre d'un mécanisme de subventions d'impulsion qui permette à la Région de marquer ses priorités politiques, par exemple pour stimuler des politiques nouvelles ou mener des projets pilotes. Si ces derniers s'avèrent pertinents et répondent à des besoins récurrents, ils pourraient être ensuite pérennisés sous forme de droit de tirage.

Il est en effet désormais grand temps de changer de cap et de se diriger vers un droit de tirage généralisé qui reprendrait la majeure partie des subventions régionales. Certes, des premières avancées ont été engrangées à travers la mise en place du Fonds régional pour les investissements communaux, puis d'autres initiatives prises sous cette législature comme le PIMACI. Mais il convient d'aller encore beaucoup plus loin et de passer à la vitesse supérieure, en impliquant l'ensemble des Ministres régionaux afin de couvrir tous les domaines d'investissement concernant les pouvoirs locaux.

Comme nous l'avons déjà évoqué, le droit de tirage est un principe qui consiste à accorder pour une période déterminée à chaque commune une « dotation » dans laquelle cette dernière peut puiser pour réaliser certains types d'investissements. Le montant de cette dotation est calculé sur la base de critères préétablis et objectifs, repris dans la législation, qui précise également le type d'investissement entrant en ligne de compte. Selon ce système, les communes bénéficient ainsi chaque année d'un certain montant financier connu à l'avance et qui leur permet de réaliser des investissements dans un champ d'action déterminé, leur laissant davantage d'autonomie pour arbitrer entre les investissements qui leur paraissent les plus judicieux.

L'UVCW plaide donc pour un Fonds unique consacré aux dépenses d'investissement, à l'instar du Fonds des communes au service ordinaire, et qui fonctionnerait sur la base d'un droit de tirage. Il pourrait être composé de plusieurs dotations thématiques consacrées à des types d'investissement plus précis tels que les voiries, les bâtiments publics, la digitalisation, les logements publics. Dans chaque thématique, il pourra être tenu compte des problématiques annexes telles que la mobilité douce en ce qui concerne les voiries, la rénovation énergétique pour les bâtiments ou les logements publics, une informatisation plus poussée des processus, qu'il s'agisse de l'aménagement du territoire ou de la comptabilité…

Ce Fonds des communes extraordinaire permettrait d'avoir tous les avantages du Fonds des communes (montant déterminé sur base de critères préétablis, versement automatique des moyens) tout en veillant tout particulièrement à utiliser des critères simples à appréhender, pertinents et équitables à l'égard de l'ensemble des communes et induisant une prévisibilité aisée des montants.

Il se basera donc sur une procédure simple d'octroi et de répartition, sur la base de critères préétablis, sans procédures administratives lourdes de « contrôle », en s'appuyant sur une réelle confiance dans les pouvoirs locaux qui connaissent leur métier, le terrain, etc., et ont démontré leur efficacité, notamment pendant les crises.

Par ailleurs, la mise en place de ce Fonds ne doit pas mener à une diminution de la part de financement régional dans les budgets des communes. Les montants alloués à ces dotations doivent bien entendu être suffisamment élevés, à la hauteur des enjeux et besoins auxquels les pouvoirs locaux font face, et ce de manière dynamique, en assurant ad minima une indexation automatique de ces montants.

Ce changement de paradigme occasionnera non seulement plus de transparence, de prévisibilité et de capacité opérationnelle pour les communes et les CPAS mais aussi une simplification administrative et davantage d'efficience, tant pour les pouvoirs locaux que pour l'administration régionale.