



BRUXELLES POUVOIRS LOCAUX
SERVICE PUBLIC RÉGIONAL DE BRUXELLES

MÉMORANDUM

Législature 2019-2024



BRUXELLES POUVOIRS LOCAUX
SERVICE PUBLIC RÉGIONAL DE BRUXELLES

- Avant-propos

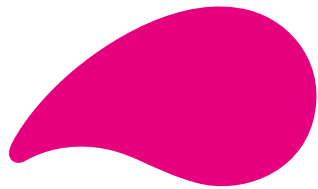
Les pouvoirs locaux sont des acteurs majeurs de notre Région. La déclaration de politique régionale pour la période 2014-2019 comportait de nombreux éléments importants relatifs à l'échelon local et aux relations que ce dernier entretient avec la Région de Bruxelles-Capitale. Un des enjeux principaux de la législature consistait notamment à entrer dans une nouvelle ère en modifiant le rapport entre la Région et le niveau de pouvoir local. D'autre part, le soutien régional (en termes de financement) aux pouvoirs locaux a été maintenu et renforcé (grâce à une nouvelle mouture de la dotation générale aux communes, notamment). Tandis que des actions dans le domaine de leur organisation et de leur fonctionnement contribuaient à une modernisation de la législation (nouvelle loi communale, modes spécifiques de gestion...).

Plusieurs chantiers méritent d'être poursuivis et initiés durant la législature 2019-2024, tant en termes de gouvernance (fonction publique locale, tutelle et contrôle...) que de support (financement général, investissements, subventions et conseil).

Dans le cadre de ses missions de base, globalement relatives à ces deux domaines d'activité¹, plusieurs objectifs et actions doivent, aux yeux de Bruxelles Pouvoirs locaux (BPL), constituer la base de la stratégie de la Région de Bruxelles-Capitale à l'égard des pouvoirs locaux.

Ces actions permettront au gouvernement régional et à BPL, en bonne intelligence avec leurs interlocuteurs, de redéfinir et de renforcer leurs rôles respectifs, afin que chaque partie, dans le respect des droits et des devoirs de chacun, contribue au mieux au fonctionnement de la Région.

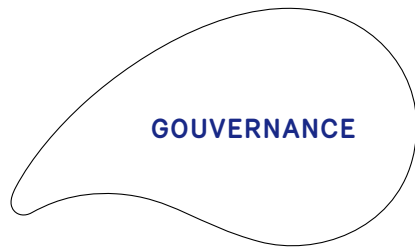
Par le biais de ce mémorandum, après un rappel synthétique du contexte dans lequel évoluent la Région et les pouvoirs locaux, par l'exposé d'une série d'actions, Bruxelles Pouvoirs locaux entend faire part de ses recommandations et apporter une contribution constructive à la prise en compte des enjeux auxquels sont confrontés la Région de Bruxelles-Capitale et les pouvoirs locaux.



Rochdi KHABAZI
Directeur général

¹ Pour plus de détails concernant les missions de Bruxelles Pouvoirs locaux, voir son rapport d'activités consacré à la période 2017-2018 (p. 11-15). - <http://pouvoirs-locaux.brussels/ladministration-regionale/bpl>.

- Axes de travail préconisés par BPL pour la législature 2019-2024



1. Poursuivre et mettre en œuvre les modifications législatives relatives à l'organisation des pouvoirs locaux et aux affaires intérieures
2. Accompagner l'évolution de la fonction publique locale
3. Harmoniser et renforcer la tutelle sur les pouvoirs locaux
4. Faire de l'École régionale d'administration publique une ASBL d'intérêt régional
5. Réviser le protocole d'accord entre la Région et la Commission communautaire commune



6. Redéfinir les relations entre la Région et les pouvoirs locaux
7. Renforcer le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales
8. Améliorer la gestion des pouvoirs locaux par la mise à disposition et la mutualisation de solutions informatiques
9. Soutenir les acheteurs publics locaux



- Les ressources budgétaires de BPL et le cadre budgétaire des pouvoirs locaux: quelques éléments de contexte

- Au niveau régional

Avec plus de 700 millions d'euros de budget, BPL gère plus de 11 % du budget régional². Si les montants sont importants, il est essentiel de bien mesurer l'affectation de ces moyens en vue de déterminer les marges possibles pour la législature 2019-2024.

De manière générale, la législature 2014-2019 aura été marquée à la fois par un refinancement annuel important des pouvoirs locaux de plus de 50 millions d'euros lié à la dotation générale aux communes et au Fonds de compensation fiscale, et par le maintien de politiques publiques et de leur financement à destination des pouvoirs locaux.

Les dépenses à destination des pouvoirs locaux se répartissent globalement entre dotations et subventions.

- Les dotations aux pouvoirs locaux et aux OIP financés via la mission 10

Les dotations représentent plus de 580 millions d'euros et suivent une indexation annuelle fixée par ordonnance ou en fonction des besoins des organisations dotées. Il est donc impossible à court terme de toucher à ces dépenses sans modifier les ordonnances concernées ou sur base de besoins des organismes d'intérêt public (OIP)³. BPL, sur base de l'hypothèse d'une indexation de 2 % par an, prévoit une croissance des dotations qui aboutirait à une dépense globale de plus de **642 millions** en 2024.

² Pour plus de renseignements sur les budgets gérés par BPL, voir son rapport d'activités (p. 17 et 32-39).

³ Dans le cas du Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries

- Les subsides à destination des pouvoirs locaux

Contrairement aux dotations, les subsides sont affectés à des politiques publiques précises (impliquant des obligations réciproques pour chacune des parties). Si une modification des politiques publiques subsidiées peut être envisagée ou souhaitée, une partie de ces subsides sont incompressibles et seront difficilement disponibles (surtout pour le personnel local). Le montant global avoisine **133 millions d'euros**.

Les **subsides d'investissement** concernent les travaux subsidiés et les infrastructures sportives communales. La question des investissements au sein des communes mérite une révision globale des systèmes de financement (voir le point 6).

Les budgets octroyés en matière de **personnel** sont liés à des augmentations barémiques issues d'accords en Comité C. Dans le contexte actuel du statut des travailleurs locaux, des demandes formulées en Comité C et du défi des pensions, de l'émergence des seconds piliers, il sera difficile de toucher à ces moyens. Inclure ces moyens dans une politique plus globale d'emploi local apparaît souhaitable. Les autres subsides en matière de personnel sont liés à des politiques publiques précises qui nécessiteraient une révision en profondeur vu leur manque de valeur ajoutée (voir le point 6).

Les autres subventions visent une série de politiques publiques développées par la Région. Soulignons notamment le subside

communales (FRBRTC), on notera le caractère incompressible des dépenses en raison du financement de prêts du passé.

important lié au **Fonds de compensation fiscale** (dotation développement économique), qui doit faire l'objet de modifications importantes au cours de la législature à venir, le financement des **hôpitaux**, qui reste prioritaire au regard du déficit à couvrir par les pouvoirs locaux, et une série d'autres subsides qui nécessiteraient une **évaluation** et probablement un abandon, compte tenu de leur peu d'impact sur la société (voir le point 6).

Si les interventions en faveur des **cultes** ne sont pas des subsides au sens strict, il est important de relever les masses budgétaires en jeu, avec près de 5 millions d'euros, et une croissance importante prévue pour la morale laïque.

- Au niveau local

Les pouvoirs locaux représentent un poids important dans l'économie de la Région: les budgets cumulés des dépenses ordinaires des communes et CPAS bruxellois s'élevaient à plus de 3 milliards d'euros en 2017, tandis que leurs investissements étaient en moyenne de 427 millions par an sur les cinq dernières années. Les communes et CPAS contribuent aussi à l'économie de la Région en donnant de l'emploi à 30 257 personnes (26 179 équivalents temps plein), dont 70 % de Bruxellois.

Sur le plan financier, la tendance favorable amorcée en 2015 avec un redressement des résultats s'est confirmée au cours des exercices 2016, 2017 et 2018. Ce redressement est le résultat des efforts de bonne gestion des communes, combinés avec un renforcement du financement régional. En effet, grâce aux refinancements effectués en 2014 et en 2017, le total des dotations générales aux communes a progressé de 27 % entre 2013 et 2018.

Cette évolution globalement favorable ne doit toutefois pas occulter les situations financières très contrastées des communes bruxelloises, avec une situation plus confortable pour les

communes du Sud-Est et de la première couronne par rapport aux secteurs Nord-Ouest et «Canal». Il apparaît que l'atteinte ou le maintien des équilibres budgétaires seront difficilement atteignables au cours des prochaines années pour la plupart des communes bruxelloises.

En effet, celles-ci tirent l'essentiel de leurs ressources de la fiscalité et des transferts en provenance de la Région. Or le potentiel de hausse de ces deux types de recettes a atteint ses limites. En revanche, les besoins découlant du contexte démographique et socio-économique bruxellois se reflètent dans leurs projections de dépenses et dans leurs investissements: enseignement, urbanisme, logement, aide aux personnes et sécurité. Le poids grandissant des pensions est un autre défi auquel doivent faire face les communes. Ce contexte a également un impact sur les équilibres financiers des CPAS et des zones de police, auxquels les communes contribuent par le biais de leurs dotations.

Cette situation est d'autant plus préoccupante que les comptes des pouvoirs locaux sont globalisés avec ceux des entités régionales et des communautés pour former «l'Entité II», qui doit contribuer aux efforts budgétaires en vue de rencontrer les normes d'équilibre budgétaire découlant du pacte européen de stabilité et de croissance. Si, dans ce cadre, au niveau bruxellois, la Région a jusqu'à présent fait le choix de ne pas imposer tels quels ces objectifs budgétaires aux pouvoirs locaux mais de les sensibiliser à cette problématique, si les équilibres budgétaires ont pu être rencontrés au niveau de l'entité, la plus grande vigilance s'impose néanmoins à l'avenir, afin de s'assurer que la Région sera en mesure de continuer à respecter ses engagements.

GOVERNANCE

1. Poursuivre et mettre en œuvre les modifications législatives relatives à l'organisation des pouvoirs locaux et aux affaires intérieures

Plusieurs chantiers entamés dans le domaine législatif méritent d'être poursuivis et finalisés en vue de permettre la mise en œuvre d'une série de nouvelles dispositions relatives à l'organisation, au fonctionnement des communes et aux modes spécifiques de gestion communale.

Actions

- Adapter la nouvelle loi communale.
- Restructurer et coordonner le Code de droit local.
- Revoir l'ordonnance du 5 juillet 2018 relative aux modes spécifiques de gestion communale et à la coopération intercommunale.
- Mettre en œuvre la réforme de la loi organique des centres publics d'action sociale.
- Adopter une nouvelle législation organique en matière de cultes.
- Finaliser et mettre en œuvre la réforme de la comptabilité des communes et des CPAS (règlement comptable harmonisé).
- Créer un cadre légal bruxellois spécifique à propos des partenariats public-privé.
- Poursuivre le travail législatif en matière d'égalité des chances.

2. Accompagner l'évolution de la fonction publique locale

La gestion des ressources humaines dans les pouvoirs locaux continue d'évoluer depuis l'élaboration de la Charte sociale comme cadre de référence en la matière. La poursuite de la modernisation de ce texte et sa mise en œuvre constituent un enjeu d'importance pour la prochaine législature, tant sur le plan de la tutelle exercée par la Région que sur le plan budgétaire (attractivité de la fonction publique locale, évolution des statuts administratifs et péculiaires).

Actions

- Poursuivre la modernisation de la Charte sociale par le biais de la mise en œuvre, du suivi et de l'amélioration des dispositions des arrêtés du 4 mai 2017 relatifs au personnel communal.
- Appliquer les dispositions de la nouvelle loi communale en matière de formation des fonctionnaires locaux.
- Refondre les échelles barémiques des pouvoirs locaux.
- Soutenir l'harmonisation des statuts administratifs et péculiaires locaux.
- Contribuer à l'attractivité de la fonction publique locale (appui à la statutarisation du personnel local, instauration d'un second pilier de pension pour les contractuels).

3. Harmoniser et renforcer la tutelle sur les pouvoirs locaux

Tout en tenant compte des avancées observées en matière d'organisation de la tutelle sur les pouvoirs locaux (transmission des actes des autorités communales, modes spécifiques de gestion...), l'exercice de cette mission régaliennne devra s'accompagner d'actions visant à poursuivre son adaptation, par le biais d'un travail d'harmonisation (en termes de délais, de modes de transmission...) et d'un renforcement (en réaffirmant le rôle de l'échelon régional en matière de contrôle, en lien avec une redéfinition des relations entre Région et pouvoirs locaux; voir le point 6).

Actions

- Harmoniser et redéfinir la prise en cours des délais de tutelle.
- Réformer la tutelle sur les zones de police.
- Organiser la transmission électronique des actes des ASBL communales, des régies communales et des intercommunales.
- Lier l'octroi de budgets relatifs au personnel communal au respect des dispositions régionales en la matière.



4. Faire de l'École régionale d'administration publique une ASBL d'intérêt régional

L'Erap, en tant qu'ASBL «classique», est actuellement le partenaire privilégié des pouvoirs locaux en matière de formation et d'accompagnement relatif à la gouvernance locale. Compte tenu du financement majoritaire par la Région (et en partie de la Cocom) au bénéfice de cette association, de la mise à disposition de l'ensemble du bâtiment pour les années à venir, il est nécessaire d'augmenter l'emprise de la Région sur cette structure, essentielle pour implémenter les politiques régionales au niveau local.

Actions

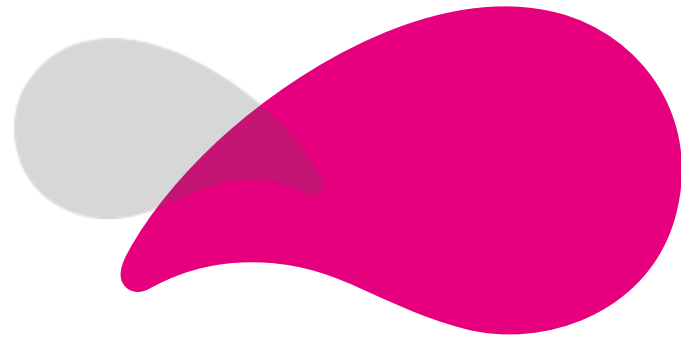
- Créer une ASBL d'intérêt régional par ordonnance (ordonnance dite «Modes de gestion») afin d'augmenter l'emprise de la Région sur cette structure et la rapprocher de la Région en tant que véritable levier de formation pour les pouvoirs locaux.
- Modifier le mode de gouvernance de l'ASBL en adaptant son conseil d'administration de manière à amener une plus-value dans ses prises de décision, tout en maintenant une représentation des pouvoirs locaux en son sein.

5. Réviser le protocole d'accord entre la Région et la Commission communautaire commune

En vertu d'un protocole d'accord entre la Région et la Commission communautaire commune (Cocom), datant du 5 juin 2004, le ministre en charge des pouvoirs locaux s'engage à mettre à disposition au sein de l'administration des Pouvoirs locaux (BPL), et sous l'autorité du Collège réuni, le personnel nécessaire à l'accomplissement de sa mission liée à l'exercice de la tutelle sur les CPAS. Au-delà de la tutelle administrative, les agents de BPL ont été fortement sollicités par les membres du Collège réuni en charge de l'aide aux personnes dans le cadre de missions qui dépassent fortement ce cadre de la tutelle administrative (conduite de projet pour la loi organique ou questions écrites, questions orales, interpellations, statistiques...). Enfin, une série de politiques publiques destinées aux communes ne sont pas proposées aux CPAS faute de moyens financiers. Les enjeux au niveau des CPAS nécessitent la rédaction d'un nouveau protocole d'accord pour fixer les attentes des parties.

Actions

- Rédiger un nouveau un protocole d'accord fixant les attentes de la Cocom par rapport à sa mission déléguée et déterminer les besoins nécessaires pour assurer une tutelle efficace sur les CPAS.
- Octroyer des moyens financiers pour faire bénéficier les CPAS des mêmes politiques que les communes, particulièrement en matière d'égalité des chances.



SUPPORT AUX POUVOIRS LOCAUX

6. Redéfinir les relations entre la Région et les pouvoirs locaux

Concernant l'appui aux pouvoirs locaux (assuré par le biais d'un financement général, l'octroi de subventions facultatives et d'investissement; voir ci-dessus), plusieurs actions devront être mises en œuvre pour rééquilibrer les relations entre les niveaux régional et local, en vue d'une plus grande responsabilisation des pouvoirs locaux (dans le cadre, à terme, d'une démarche de contractualisation).

Le financement général constitue la deuxième source de financement des communes, après le précompte immobilier. En 2017, une ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune fixant les nouvelles règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale a été adoptée. De nouveaux critères ont été proposés pour mieux intégrer les réalités que rencontrent les communes bruxelloises. Le texte prévoit donc une répartition graduelle sur base de ces critères et pondérations, tout en établissant une adaptation progressive qui permet aux communes et aux CPAS de limiter l'impact sur leurs recettes escomptées dans le cadre du régime en vigueur jusqu'en 2016. Ce nouveau mécanisme de répartition assure aux pouvoirs locaux une meilleure visibilité sur leurs recettes et une stabilité qui leur permettront d'intégrer structurellement la planification à trois ans dans leurs travaux budgétaires, dans un souci de saine gestion des politiques publiques et de conformité aux exigences européennes en la matière.

L'ensemble du dispositif ayant été revu tout récemment, il est important d'en assurer la pérennité afin de garantir aux pouvoirs locaux une stabilité et une prévisibilité de cette recette qui, rappelons-le, constitue une de leurs principales sources récurrentes de

financement. À court terme, si l'évolution de certains éléments du contexte socio-économique propre à l'une ou l'autre entité locale devait justifier des rééquilibrages, ceux-ci pourraient se faire à la marge, en adaptant soit les taux d'indexation, soit les mécanismes de phasage qui prévoient des augmentations minimales et maximales, par période de trois ans, et sans qu'il soit nécessaire pour autant de revoir l'ensemble des critères ni leur pondération.

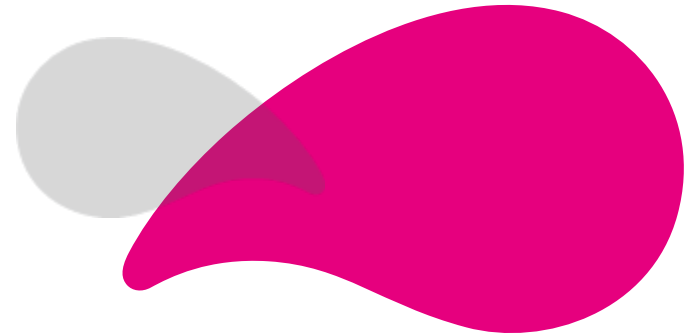
La question des flux financiers entre la Région (Service public régional de Bruxelles, OIP) et les pouvoirs locaux, en tant qu'outil majeur de l'appui régional au niveau local, devra faire l'objet d'une attention particulière, son traitement concourant à un rééquilibrage des relations entre Région et pouvoirs locaux. À ce jour, aucune centralisation de données n'existe à propos des transferts financiers (subventions) entre le niveau régional et les pouvoirs locaux. Cette centralisation apparaît nécessaire en termes de transparence, de cohérence de politiques publiques, d'allègement des charges imposées aux pouvoirs locaux (démarche de simplification administrative en matière d'appels à projets, de pièces justificatives...) et constitue un des préalables à une démarche de contractualisation.

Dans ce cadre, la problématique spécifique des politiques d'investissements au sein des pouvoirs locaux mérite également d'être abordée. En effet, la situation actuelle se caractérise notamment par une coexistence de plusieurs subsides en matière d'investissements des pouvoirs locaux, dont le mode de financement n'est pas toujours adapté à la durée de l'investissement. Une articulation des moyens régionaux (subsides ou prêts — mission 5 du FRBRTC) en fonction de la durée d'amortissement apparaît nécessaire.



Actions

- Pérenniser la nouvelle dotation générale aux communes.
 - Centraliser les données relatives aux flux financiers de la Région de Bruxelles-Capitale vers les pouvoirs locaux.
 - Constituer au sein de BPL un observatoire des flux financiers entre la Région et les pouvoirs locaux, diffuser annuellement un rapport sur ces transferts.
 - Analyser la manière de simplifier les charges importantes qui reposent sur les pouvoirs locaux (*only once*) au regard des conditions d'octroi des subventions.
 - Profiler BPL comme expert en matière de subsides pour appuyer les autres services régionaux ou gérer les subsides pour compte de tiers.
 - Évaluer la mise en œuvre et mesurer l'impact des dispositifs et des actions financés par la Région au niveau local.
 - Définir précisément les objectifs régionaux auxquels les pouvoirs locaux seront invités à contribuer (par le biais d'appels à projets, par exemple), ainsi que les modalités de suivi, de réorientation et d'évaluation de la mise en œuvre des actions.
- Harmoniser et lier à des impératifs de respect des objectifs régionaux les flux financiers vers les pouvoirs locaux.
 - Déterminer et assurer le respect des droits et obligations de l'ensemble des acteurs impliqués dans la réalisation des objectifs régionaux (engagements mutuels, par le biais de conventions, par exemple), notamment en ce qui concerne le personnel local.
 - Rédiger une ordonnance encadrant le financement des travaux subsidiés et des infrastructures communales.
 - Planifier sur une législature les politiques d'investissements à destination des pouvoirs locaux et déterminer le meilleur mode de financement (prêt ou subside) en fonction de la durée d'amortissement et des besoins urgents en termes d'investissements.



7. Renforcer le Fonds régional bruxellois de refinancement des trésoreries communales

En tant que partenaire financier des pouvoirs locaux en matière d'assainissement, d'investissement et d'intermédiation bancaire, le FRBRTC est un outil financier important dans le paysage régional. Les trajectoires budgétaires qui se dégradent nécessitent de maintenir et de renforcer cet outil, qui doit être revu et modernisé au regard des obligations institutionnelles applicables (ordonnance organique portant les dispositions applicables au budget, à la comptabilité et au contrôle du 23 février 2006). Il est également essentiel de confirmer la mission déléguée à la SA Brinfin pour faire évoluer le FRBRTC dans un climat stable au cours de la prochaine législature (en n'opérationnalisant pas de délégation à l'Agence de la dette).

Actions

- Revoir la structure du FRBRTC au regard des obligations légales actuelles et déléguer sa mission de gestion à BPL avec les moyens nécessaires.
- Maintenir la mission déléguée à la SA Brinfin.
- Développer des prêts «verts» et «digitaux» à travers la mission 5 en vue de répondre aux besoins d'investissement des pouvoirs locaux.
- Élargir la mission 2 aux zones de police et la mission 5 à la Cocom (avec une contribution à la dotation équivalente de la Cocom).
- Revoir les conditions d'accès et de contrôle des communes sous plan d'assainissement financier.
- Ramener les inspecteurs régionaux dans la liste des métiers de type «Contractuels tâches auxiliaires et spécifiques» (sachant que la solution actuelle au niveau du Statut est impraticable).

8. Améliorer la gestion des pouvoirs locaux par la mise à disposition et la mutualisation de solutions informatiques

Les pouvoirs locaux cherchent à mutualiser leurs besoins en matière de développement informatique pour rencontrer les impératifs liés la digitalisation des processus et de leurs métiers. Un premier pas a été entamé sous la précédente législature en matière de comptabilité et de logiciel «social».



Actions

- Faire jouer par la Région un rôle de facilitateur de la recherche de solutions informatiques mutualisées à destination des pouvoirs locaux en collaboration avec le Centre d'informatique pour la Région bruxelloise (Cirb).
- Maintenir les développements actuels en matière de comptabilité et de logiciel «social».
- Accorder la priorité au développement d'un logiciel RH au regard des besoins urgents des pouvoirs locaux et des nécessités de *reporting* au niveau régional.
- Financer en partie ces solutions informatiques à travers des prêts «digitaux» du FRBRTC en mission 5.

9. Soutenir les acheteurs publics locaux

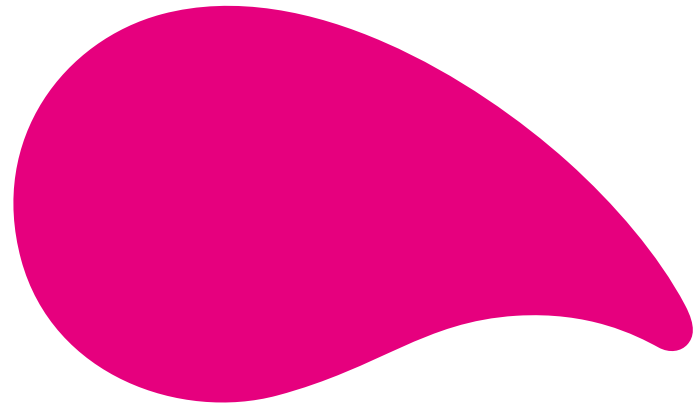
En matière de marchés publics, réglementation à laquelle sont soumis les pouvoirs locaux, la réussite ou l'échec des procédures de passation de marchés publics peut impacter considérablement, positivement ou négativement, leur fonctionnement, leurs finances et/ou les projets et activités que les décideurs politiques locaux souhaitent voir réaliser.

La fonction d'acheteur public manque généralement d'attractivité et le cumul d'obstacles tels que, par exemple, la complexité du cadre légal, des contraintes temporelles, les risques de recours, peut avoir pour conséquence des difficultés à recruter ainsi qu'une perte progressive de la motivation et un certain *turnover* au niveau des agents en fonction. Outre la charge de travail supplémentaire pour le personnel qui reste en place, le départ d'un agent formé constitue une perte financière pour les pouvoirs adjudicateurs qui ont précédemment investi dans sa formation.

Depuis plusieurs années, les autorités européennes se préoccupent de cette problématique. Les directives sur les marchés publics adoptées en 2014 fournissent aux États membres une série d'outils leur permettant de recourir aux marchés publics de manière plus efficace et plus stratégique. Par ailleurs, une recommandation de la Commission européenne a trait à la professionnalisation des acheteurs publics. Dans ce contexte, la Région peut d'initiative prendre certaines mesures en vue de faciliter le processus de professionnalisation des acheteurs publics sur son territoire.

Actions

- Diffuser des informations à caractère général relatives à l'évolution de la réglementation des marchés publics et des autres réglementations connexes.
- Dispenser des formations au bénéfice des acheteurs publics locaux, à la demande ou lors de grands changements dans la réglementation des marchés publics.
- Servir d'intermédiaire entre le point de contact fédéral et les pouvoirs locaux en vue de l'application du titre IV de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics (gouvernance), à la demande du point de contact fédéral.



© Service public régional de Bruxelles
Tous droits réservés

De nombreuses autres informations sur
Bruxelles Pouvoirs locaux à l'adresse :
<http://pouvoirs-locaux.brussels/>

Éditeur responsable: Rochdi KHABAZI, Directeur général

Bruxelles, 2019