



L'AVIS DE L'UNION SUR :

LE DROIT DE TIRAGE

(mai 2009)

PRESENTATION SYNTHETIQUE

*Instaurer à court terme un **droit de tirage** pour les subsides les plus importants en ce qui concerne les investissements offrirait aux pouvoirs locaux comme avantage premier de connaître à l'avance le montant financier auquel ils peuvent prétendre pour réaliser ces **investissements**. Par droit de tirage, on entend une dotation accordée pour une période déterminée à chaque commune dans laquelle cette dernière peut puiser pour réaliser différents types d'investissement. Le montant de la dotation est calculé sur base de critères préétablis et objectifs repris dans la législation, qui précise également le type d'investissement entrant en ligne de compte.*

*Outre le bénéfice d'avoir une réelle **prévisibilité** des recettes et de permettre de ce fait une meilleure **planification** des investissements, ce système engendrerait une **simplification administrative** de taille. En répartissant la manne financière entre communes sur base de **critères précis et objectifs**, établis sur base d'un cadre général élaboré en concertation avec l'Union, l'octroi des subsides gagnerait par ailleurs en transparence et porterait par conséquent moins le flanc à la critique. Ceci irait de pair avec un renforcement de l'**autonomie communale** et de la démocratie locale puisque les élus communaux auraient davantage la garantie de pouvoir financièrement investir dans les projets qui seraient essentiels pour leurs citoyens. Pour cela, il faut toutefois veiller à ce que le champ des investissements fonctionnant sur base du droit de tirage soit suffisamment large et que le fonds y afférent soit alimenté en conséquence.*

*Autoriser les communes à **thésauriser** les droits de tirage non utilisés leur garantira la possibilité d'opter pour des travaux de grande ampleur en concentrant leurs subsides sur un projet bien précis.*

*Par ailleurs, une telle politique pourrait tout à fait se **combinaison avec des subventions d'impulsion** de la Région permettant à cette dernière de marquer non seulement ses priorités politiques mais aussi de promouvoir des projets supra-communales.*

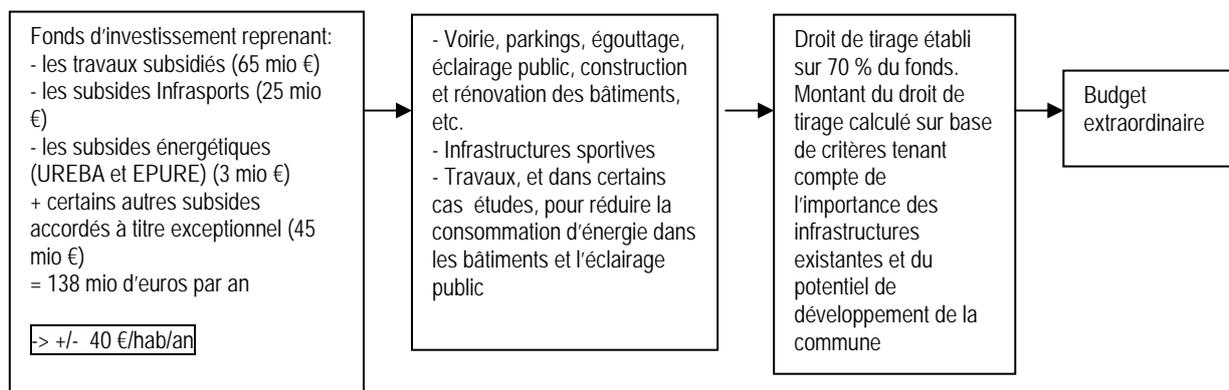
*Un système de droit de tirage **a déjà été instauré**, pour certains aspects et sous diverses modalités, **dans les autres régions du pays**. Le tableau ci-après reprend les caractéristiques principales de chacun d'entre eux. Il synthétise le fonctionnement du fonds en question, son champ d'application, les critères utilisés pour déterminer le montant du droit de tirage, la procédure à suivre ainsi que le mode d'indexation prévu. Ces différents systèmes sont en outre mis en perspective avec la situation en Wallonie, à la fois actuelle et celle que, sur base de notre analyse, nous préconiserions.*

Convaincue du bien-fondé de mécanisme du droit de tirage, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a repris cette revendication dans son Mémorandum régional ainsi que dans ses différents Mémorandums sectoriels.



Aujourd'hui, les **modalités de ce droit de tirage à mettre en place dans notre région doivent être précisées**. Sur base de l'analyse reprise dans cette note, l'Union des Villes et Communes de Wallonie propose de mettre en place un **droit de tirage ayant les caractéristiques suivantes**.

1. Le droit de tirage concernerait une dotation relative aux investissements et relevant du **budget extraordinaire** des communes.
2. Les investissements feraient l'objet d'une **programmation triennale**, sans contrôle d'opportunité par le gouvernement. La commune pourrait **toutefois opter pour un contrôle a posteriori** de l'utilisation des fonds par le gouvernement, avec remboursement éventuel si les fonds ne sont pas utilisés aux fins prévues
3. Une **partie** de cette dotation serait **réservée à la réalisation de projets supra-communaux (25 %) et à des projets-pilotes (5 %)**, dont la **sélection** continuerait à se faire **sur projet** par la Région wallonne.
4. Les **critères** qui déterminent le montant du **droit de tirage** de chaque commune tiendraient compte à la fois de l'importance des **infrastructures existantes** ainsi que du **potentiel de développement** de la commune.
5. La dotation en question reprendrait les enveloppes relatives aux **travaux subsidiés**, aux **subsidés Infrasports**, aux **subsidés énergétiques EPURE et UREBA** et pourrait également reprendre une partie des montants qui sont actuellement accordés aux communes sous forme d'appels à projets "**exceptionnels**".
6. Il serait possible de **thésauriser** dans le temps les droits de tirage non utilisés, avec toutefois une durée maximum.
7. Enfin, il conviendrait de prévoir un **mécanisme d'indexation** du fonds, basé sur l'évolution des prix dans le secteur de la construction ou sur l'indice moyen des prix à la consommation.





	Investissements d'intérêt public: fonctionnement	Champ d'application	Critères de répartition	Procédure	Indexation
Région flamande (jusque 2002)	Fonds flamand d'investissement (<i>Investerings Fonds</i>) En 2002 = 131,5 millions d'euros -> 22,02 €/hab/an	Investissements des communes et provinces relatifs aux compétences régionales (eau, tourisme, voirie, abattoirs, agriculture, ...) et communautaires (bibliothèques, musées, écoles, ...)	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'habitants - Superficie - Longueur de voirie - Nombre de logements - Fonction centrale - Nombre d'élèves de l'enseignement communal 	Demande d'affectation de droits de tirage à transmettre au Gouverneur de Province	En fonction de l'évolution des prix dans le secteur de la construction intérieure (main d'œuvre et matériaux)
Région flamande (depuis 2003)	Intégration du Fonds flamand d'investissement dans le fonds flamand des communes		Les communes décident de manière autonome quelle partie du fonds elles affectent au service ordinaire et au service extraordinaire		Fonds flamand des communes indexé sur base de l'indice des prix à la consommation et majoré par la croissance réelle estimée du revenu brut national de l'année en question
Région bruxelloise	Dotations triennales d'investissement (DTI) + Dotation triennale de développement (DTD) 2007-2009 (sur 3 ans) = 17,5 mio € (DTI) + 7,5 mio € (DTD) -> DTI (2008) = 5,56 €/hab/an -> DTI + DTD (2008) = 7,95 €/hab/an	DTI: Voirie, espaces verts, cimetières, bâtiments à usage administratif, égouttage, travaux utilisation rationnelle de l'énergie, ... DTD: les projets doivent être repris dans une liste des priorités du Plan régional de développement	<ul style="list-style-type: none"> - DTI: au prorata de la quote-part obtenue dans le fonds bruxellois des communes - DTD: pas de droit de tirage 	Les projets à subsidier doivent être inscrits dans un programme triennal d'investissement	Montant fixé par la Région bruxelloise en début de triennat. Pas de procédure d'indexation automatique prévue.
Communauté germanophone	Dotations voiries 2008 = 0,8 millions d'euros -> 10,79 €/hab/an	Création et entretien de voies publiques, de parkings aménagés dans l'espace public, d'aqueducs et de canalisations et de l'éclairage public	Selon trois critères: <ul style="list-style-type: none"> - en parts égales (30 %) - longueur de voirie (20%) - surface bâtie (50 %) 	Contrôle a posteriori de l'utilisation des fonds par le gouvernement et remboursement si non utilisé aux fins prévues	Augmente progressivement entre 2008 et 2018 de 0,8 à 3 millions d'euros. A partir de 2019, montant indexé annuellement selon l'indice moyen des prix à la consommation.
Région wallonne (actuellement)	Programme triennal des travaux subsidiés (pour 2007 à 2009, près de 65 millions par an) -> 18,80 €/hab/an	Voirie, parkings, égouttage, éclairage public, construction et rénovation des bâtiments, ...	Pas de répartition a priori de l'enveloppe globale. Trois critères utilisés en interne pour aider à la répartition: <ul style="list-style-type: none"> - population - kilomètres de voirie - revenu moyen par habitant 	Programme triennal à approuver par le Gouvernement qui fixe, pour chaque investissement retenu, le montant de la subvention	Montant fixé chaque année par la Région. Pas de procédure d'indexation automatique prévue.
Région wallonne (préconisé)	Instauration d'un droit de tirage sur 70 % d'un fonds d'investissement comprenant les subsides relatifs: <ul style="list-style-type: none"> - aux travaux subsidiés (65 mio €) - aux infrastructures sportives (25 mio €) - aux économies d'énergie (UREBA + EPURE) (3 mio €) + autres subsides "exceptionnels" (45 mio €) = 138 mio € par an -> +/- 40 €/hab/an Phase 2: Instauration progressive du droit de tirage pour les autres subsides regroupés par grands programmes	Phase 1: <ul style="list-style-type: none"> - Voirie, parkings, égouttage, éclairage public, construction et rénovation des bâtiments, ... - infrastructures sportives - réduction de la consommation d'énergie dans les bâtiments et l'éclairage public 	Montant du droit de tirage établi sur base de critères tenant compte de l'importance des infrastructures existantes et du potentiel de développement de la commune	Programmation triennale (sans contrôle d'opportunité par le gouvernement) ou contrôle a posteriori de l'utilisation des fonds par le gouvernement et remboursement si non utilisé aux fins prévues	Indexation sur base de l'évolution des prix dans le secteur de la construction, ou sur base de l'indice moyen des prix à la consommation



INTRODUCTION

A la différence d'une recette obtenue par le biais d'un fonds pour laquelle la commune a toute liberté en termes d'affectation, le subside reçu par une commune doit être affecté à une dépense bien précise. De manière générale, l'octroi de subsides constitue, pour l'autorité subsidiante, un moyen d'inciter le subsidiaire à suivre telle ou telle politique privilégiée par l'autorité subsidiante. Les subsides dont bénéficient les communes couvrent à cet égard de multiples domaines gérés par ces dernières: l'environnement (déchets, eau, nature, bruit, etc.), l'aménagement du territoire, la rénovation du patrimoine, la sécurité, le logement, etc. On retrouve également des subsides affectés au personnel.

En termes absolus, la taille que les subsides occupent dans les sources de financement d'une commune est non négligeable. Ainsi, dans le budget ordinaire des communes wallonnes, les subsides (subsides personnel enseignant compris) représentent 28,8 % de leurs revenus¹. On y retrouve principalement les subsides liés aux dépenses d'enseignement, de fonctionnement et au remboursement d'emprunts et d'intérêts par l'autorité subsidiante. Hors subsides du personnel enseignant, les subsides représentent 16,3 % de leurs revenus ordinaires².

De même, à l'extraordinaire, les subsides en capital représentent 28,5 % des sources de financement des investissements communaux en Wallonie³. En la matière, les plans triennaux d'investissement constituent l'emblème du mécanisme de subvention régional. A cet égard, il est utile de rappeler que les communes belges représentent la moitié des investissements réalisés par le secteur public en termes de formation brute de capital fixe.

Actuellement, les communes se retrouvent devant un panorama des subsides relativement complexe et restent soumises aux aléas de leur obtention. Elles sont également dépendantes du montant disponible globalement pour chaque type de subside et ont parfois l'impression qu'il est préférable de solliciter plutôt tel subside, bénéficiant d'une enveloppe très large, alors que cet investissement n'est pas nécessairement le plus utile dans leur cas. Difficile dans ces conditions non seulement de planifier avec certitude ses investissements et les rentrées d'argent y afférent, mais aussi de répondre au mieux aux souhaits de la population en termes de service de proximité.

A cet égard, le système du droit de tirage semble particulièrement intéressant. Par droit de tirage, on entend une dotation accordée pour une période déterminée à chaque commune dans laquelle cette dernière peut puiser pour réaliser différents types d'investissement. Le montant de la dotation est calculé sur base de critères préétablis et objectifs, repris dans la législation qui précise également le type d'investissement entrant en ligne de compte. Le champ de ces derniers doit être suffisamment large afin d'offrir aux pouvoirs locaux l'autonomie nécessaire pour arbitrer entre les investissements qui leur paraissent le plus judicieux. Selon ce système, les communes bénéficieraient ainsi chaque année d'un certain montant financier connu à l'avance et qui leur permettrait de réaliser des investissements dans un champ d'action déterminé, par exemple en matière de travaux publics. Un tel droit de tirage vient d'ailleurs d'être accordé tout récemment aux neuf communes de la Communauté germanophone en matière de voiries communales.

¹ Budgets 2006 – Wallonie (source: Dexia)

² Budgets 2007 – Wallonie (source: Dexia: statistiques 2008)

³ Comptes 2006 – Wallonie (source: Dexia: statistiques 2008)



Dans un premier temps, il nous paraît intéressant de voir quel système de financement par l'autorité supérieure est mis en place dans les différentes régions du pays en termes d'investissement d'intérêt public, en mettant l'accent sur les mécanismes de droit de tirage déjà instaurés, et de comparer ceux-ci avec la situation qui prévaut actuellement en Wallonie.

Ceci nous permettra par la suite de tirer certains enseignements ainsi que diverses pistes pour dessiner les contours du droit de tirage à préconiser pour les communes wallonnes.

1. Etats des lieux

1.1. Les investissements subsidiés en Flandre

Jusqu'au milieu des années 80, les subsides qui étaient accordés aux communes flamandes pour certains investissements immobiliers étaient accordés sur base d'une décision du Ministre compétent, d'où l'impression régnant à l'époque que la répartition de ces subsides ne se faisait pas toujours de manière objective.

Dès 1986, un **Fonds d'investissement** (*Investeringsfonds1*) vit le jour⁴. Il rassemblait de nombreux subsides à l'investissement. Le Gouvernement flamand déterminait par arrêté quels types d'investissement entraient en ligne de compte. Tant les investissements réalisés par les communes que par les intercommunales pouvaient être financés à l'aide de droit de tirage. Le montant total était réparti entre les communes sur base de **clés de répartition objectives** (habitants, superficie, longueur de la voirie, nombre de logements, etc.). La somme ainsi déterminée était accordée à chaque commune sur la forme d'un droit de tirage. Les droits de tirage non utilisés pouvaient être reportés deux années de suite à une année ultérieure. S'ils n'étaient alors toujours pas utilisés, ils retournaient dans le pot commun. Les gouverneurs décidaient sur base des dossiers de demande des communes.

Le nouveau décret du 20 mars 1991 sur le Fonds d'investissement vint perfectionner le système⁵, qui entra en application le 1^{er} janvier 1991 (*Investeringsfonds 2*). Dorénavant, presque tous les subsides immobiliers à destination des communes, intercommunales et provinces entraient en ligne de compte. Ils concernaient les investissements relatifs aux compétences régionales (eau, tourisme, voirie, abattoirs, agriculture, etc.) et communautaires (bibliothèques, musées, écoles, etc.). Les droits de tirage pouvaient désormais être reportés d'une année à l'autre de façon illimitée. Les critères de répartition furent élargis avec de nouveaux éléments (entre autres le nombre d'élèves de l'enseignement communal). Un **pourcentage fixe d'évolution** du montant total du Fonds, basé sur le salaire-horaire dans le secteur de la construction et les prix des matériaux de construction, a été introduit. Enfin, on a procédé à un prélèvement de moyens pour la Commission Communautaire flamande à Bruxelles. Ce deuxième Fonds d'investissement resta en vigueur jusque fin 2002 et s'élevait à cette époque à 131,5 millions d'euros⁶.

⁴ Décret du 24 janvier 1985 portant création d'un Fonds d'investissement pour la répartition de subventions pour certains travaux, fournitures et services effectués dans la Région flamande par ou à l'initiative des communes.

⁵ Décret du 20 mars 1991 relatif au fonds d'investissement pour la répartition des subventions en faveur de certains investissements immobiliers effectués dans la Communauté flamande et la Région flamande par les provinces, les communes ou la Commission communautaire flamande, ou à leur initiative.

⁶ Le montant du droit de tirage auquel avait droit chaque commune flamande était déterminé sur base de différents critères:

- le nombre d'habitants;
- la superficie;
- la longueur de la voirie;
- le nombre de logements;
- la fonction centrale (indicateur lié au Fonds des communes);



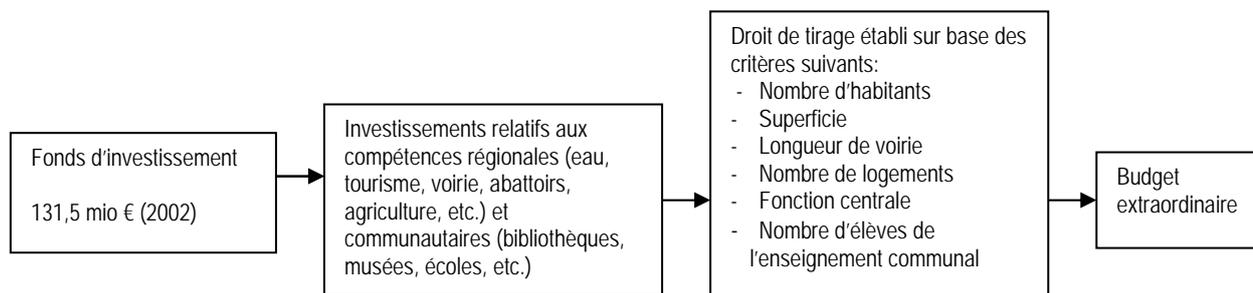
Suite au décret du 5 juillet 2002 réglant la dotation et la répartition du Fonds flamand des communes, le Fonds d'investissement a disparu pour être **intégré le 1^{er} janvier 2003 dans le Fonds flamand des communes**. En garantie, l'application du nouveau décret flamand a veillé à ce que la dotation d'une commune ne puisse être inférieure à ce qu'elle percevait précédemment comme dotation principale majorée du droit de tirage accordé dans le fonds d'investissement antérieur. Dans l'exposé des motifs de ce décret, c'est un objectif de simplification de la réglementation qui justifie le fait que les travaux subsidiés soient intégrés à la dotation du Fonds flamand des communes.

Ce transfert a eu un certain nombre de conséquences. Cela a en effet engendré une importante simplification administrative puisque les communes flamandes ne sont désormais plus obligées d'introduire des projets d'investissement auprès du gouvernement. Les moyens financiers qui étaient auparavant destinés au service extraordinaire du budget communal sont maintenant versés au service ordinaire. Cela peut donner l'impression d'une meilleure situation budgétaire mais seulement en apparence. Les communes décident de manière autonome quelles parties du fonds elles affectent au service ordinaire et au service extraordinaire.

Il nous semble que ce système de choix entre ordinaire et extraordinaire pourrait contribuer à un ralentissement des investissements communaux. En effet, en période de difficultés budgétaires, on pourrait s'attendre à ce que certaines communes utilisent une plus grande partie de leur dotation pour équilibrer le budget ordinaire au détriment du budget extraordinaire. Rappelons, à ce titre, qu'en Wallonie, les communes ne peuvent transposer des moyens de l'extraordinaire à l'ordinaire, hormis certains mécanismes de sortie du CRAC. Cette nouvelle manière de procéder signifie en tout cas une plus grande autonomie pour les communes flamandes.

Il est à noter qu'à côté de ce nouveau Fonds flamand des communes, la Flandre accorde encore d'autres subsides pour les investissements réalisés par les communes. Les plus importants sont, d'une part ceux concernant l'épuration des eaux où un peu plus de 116 millions d'euros sont prévus pour la construction de réseaux d'égouts communaux et d'autre part, ceux relatifs à la construction d'écoles avec un peu plus de 30 millions d'euros pour l'enseignement communal. Ces deux types de subsides ne fonctionnent pas selon un droit de tirage.

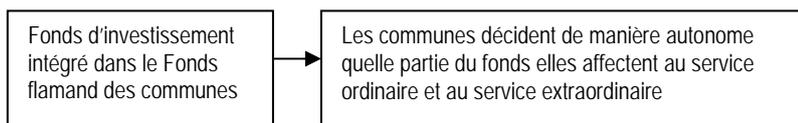
Jusqu'en 2002



Depuis 2003

-
- le nombre d'élèves de l'enseignement communal.

Par ailleurs, la dotation évoluait en fonction de l'évolution des prix dans le secteur de la construction intérieure (main-d'œuvre et matériaux).



1.2. Les investissements subsidiés à Bruxelles

En Région de Bruxelles-Capitale, le financement régional des investissements communaux, qui se base sur l'ordonnance du 16 juillet 1998⁷, s'organise en deux dotations distinctes: la dotation triennale d'investissement et la dotation triennale de développement.

L'ordonnance du 16 juillet 1998 définit dans ses articles 16 à 20 les investissements qui sont subsidiables. De manière non exhaustive, on citera la création de voirie, l'acquisition d'équipement de voirie, l'acquisition et l'équipement d'espaces verts, l'agrandissement de cimetières, la construction et la rénovation de bâtiments affectés à un usage administratif, les travaux effectués dans des bâtiments communaux contribuant à une utilisation rationnelle de l'énergie⁸, ou encore la création et la réfection des réseaux d'égouttage.

Le montant des subsides destiné aux communes, CPAS, fabriques d'église et consistoires est fixé pour des périodes successives de trois années. 70 % de ce montant sont destinés à la dotation triennale d'investissement et 30 % à la dotation triennale de développement. La dotation triennale d'investissement 2007-2009 s'élève à 17,5 millions d'euros⁹.

La **dotation triennale d'investissement** est répartie entre les communes bruxelloises **au prorata de la quote-part qu'elles obtiennent dans le Fonds bruxellois des communes**, pour l'année qui précède le début de chaque triennat. Ici, chaque commune bruxelloise peut donc prétendre d'office à une quote-part de la dotation triennale d'investissement qui lui est réservée et dispose dès lors d'un droit de tirage sur cette quote-part. Tout projet d'investissement faisant appel à cette dotation doit cependant être inscrit dans un **programme triennal d'investissement**. Ce programme est élaboré par la commune en tenant compte de la quote-part de la dotation qui lui est attribuée et reprend l'ensemble des investissements subsidiables envisagés jusqu'au terme du triennat concerné.

La **dotation triennale de développement** est quant à elle destinée à financer des projets d'intérêt régional, devant figurer dans les priorités du Plan régional de développement et qui portent sur des investissements subsidiables en vertu des articles 16 à 20 de l'ordonnance (cf. ci-dessus). Dans le courant de la première année de chaque triennat, le Gouvernement bruxellois propose aux communes les projets pouvant bénéficier de cette dotation. Les communes qui désirent exécuter ces projets les inscrivent alors dans leur programme triennal d'investissement (qui reprend les projets susceptibles d'être financés par la dotation triennale d'investissement ainsi que, le cas échéant, ceux susceptibles d'être financés par la dotation triennale de développement). Dans le cadre de la dotation triennale de développement, il n'y a donc **pas une répartition a priori de la dotation entre les communes**. Les communes ont le choix d'y faire

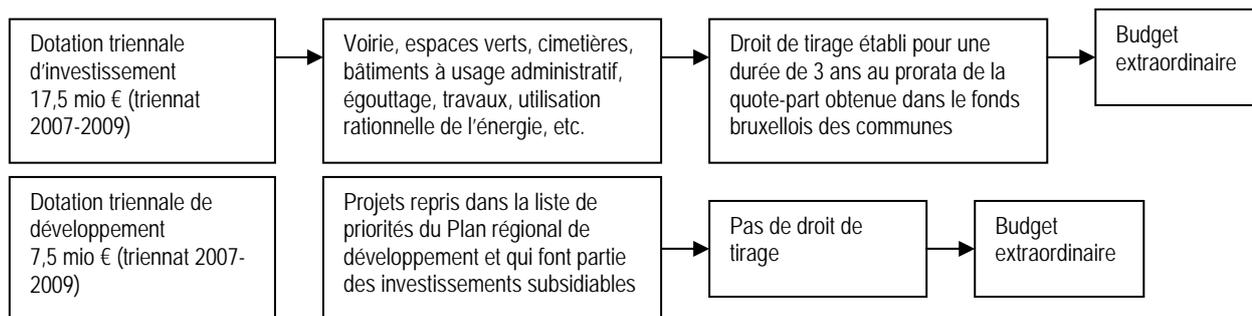
⁷ Ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public.

⁸ Cet investissement subsidiable a été ajouté en 2002 par l'ordonnance du 27 juin 2002 modifiant l'ordonnance du 16 juillet 1998 relative à l'octroi de subsides destinés à encourager la réalisation d'investissements d'intérêt public.

⁹ Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 15 mars 2008, questions et réponses: question n°777 de M. Joël Riguelle du 22 janvier 2008.



appel ou pas. Si elles ne rentrent pas une demande en ce sens via le programme triennal d'investissement, aucune partie de la dotation ne leur sera réservée.



1.3. Les investissements subsidiés des communes germanophones

Conformément au décret du 27 mai 2004¹⁰, la Communauté germanophone de Belgique a repris en 2005 une partie des compétences en matière de pouvoirs subordonnés de la Région wallonne comprenant notamment le financement général de ses communes mais aussi les subventions octroyées aux communes pour certains investissements d'intérêt public.

En ce qui concerne plus particulièrement les travaux de voirie, depuis le transfert des compétences à la Communauté germanophone, les travaux étaient subsidiés sur base du décret du 18 mars 2002 sur l'infrastructure, dans le cadre du plan d'infrastructure de la Communauté germanophone. Ce système prévoyait un subventionnement des travaux projet par projet, chaque fois sur base d'un dossier détaillé.

Afin de simplifier les procédures administratives et d'augmenter l'autonomie des communes en la matière, le Gouvernement de la Communauté germanophone a souhaité remplacer ces subventions par une dotation annuelle versée aux communes. Ce souhait s'est concrétisé par le biais du décret du 17 mars 2008 de la communauté germanophone relatif à la **dotation pour les voiries communales**¹¹. Grâce à ce dernier, depuis le début de l'année 2008, les neuf communes germanophones disposent d'un droit de tirage sur base d'une enveloppe annuelle en matière de travaux de voirie.

Plus précisément, cette dotation "voiries" destinée à financer les investissements dans les voiries communales se monte à 800.000 euros et augmentera progressivement pour atteindre 3 millions

¹⁰ Décret du Conseil régional wallon du 27 mai 2004 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, de certaines compétences de la Région wallonne en matière de pouvoirs subordonnés (M.B. du 19 octobre 2004).

¹¹ Ce décret vient d'être tout récemment abrogé par le décret du 19 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone. Ce dernier, qui réforme le fonds des communes germanophones, reprend toutefois les dispositions relatives à la "dotation voirie" contenues dans le décret du 17 mars 2008.



d'euros en 2018¹². A partir de 2019, ce montant de 3 millions d'euros sera **indexé** chaque année en fonction de l'indice moyen des prix à la consommation¹³.

Les investissements visés "*comprennent les travaux et achats suivants, y compris les études éventuelles et les essais préalables:*

1. *la création et l'entretien de voies publiques;*
2. *la création et l'entretien de parkings aménagés dans l'espace public, à condition que ces travaux respectent le plan de mobilité communal, s'il en existe un;*
3. *la construction et l'entretien d'aqueducs et de canalisation, lorsque ces travaux ne sont pas pris en charge par la Société wallonne de distribution d'eau;*
4. *l'aménagement, l'extension, le déplacement et le renouvellement de l'éclairage public*¹⁴."

La dotation globale est **répartie entre les neuf communes selon des critères bien précis:**

- 30 % de la dotation globale sont répartis en part égales;
- 20 % sont répartis en fonction de la longueur du réseau des voiries communales sur le territoire communal;
- 50 % sont répartis en fonction de la surface bâtie sur le territoire communal.

C'est le Gouvernement de la Communauté germanophone qui collecte les données relatives au kilométrage des voiries et à la surface bâtie. Ces données sont actualisées tous les trois ans.

En fonction de ces trois critères, le Gouvernement calcule le montant attribué à chaque commune. Ce montant est liquidé mensuellement par douzième.

Le Gouvernement germanophone vérifie l'utilisation des fonds de la dotation via la reddition annuelle des comptes communaux. Tous les coûts ayant un lien direct ou indirect avec le réseau de voirie communal entrent en ligne de compte. Lorsque des moyens ont été utilisés à d'autres fins, le Gouvernement de la Communauté germanophone en exige le remboursement dans les six ans suivant leur versement. Des intérêts au taux légal sont calculés sur ces montants.

Dans le cas des communes germanophones, c'est la Communauté germanophone qui a proposé le droit de tirage. La mise en place du système a été discutée dans des réunions de concertation avec les communes, ce qui a permis de prendre leur avis en compte. Lors de ces réunions, ont notamment été soulevés différents éléments qui influent les besoins en travaux de voirie:

- les conditions météorologiques dans les communes (altitude, températures moyennes);
- l'équipement des voiries (éclairage, canalisations, trottoirs, signalisation, etc.);
- l'usure des voiries en raison de leur utilisation (densité de circulation, fréquence de passage de poids lourds, présence d'activités commerciales et industrielles, etc.);
- l'importance du réseau routier (longueur du réseau et largeur des voiries).

Le critère de la dotation de base a été retenu afin de tenir compte des besoins similaires présents dans toutes les communes. La longueur du réseau routier tient quant à elle compte de l'importance de ce réseau par commune. Enfin, le critère des surfaces bâties d'une part tient compte de la longueur du réseau routier, puisque cet élément se retrouve également dans les statistiques des surfaces bâties, celles-ci étant majoritairement composées de surface de transport, et d'autre part permet de tenir compte de façon indirecte de la densité de fréquentation

¹² A titre indicatif, sur base d'une inflation annuelle de 2 % et d'une population égale à celle de 2008, les 3 millions d'euros de 2018 ramenés en francs constants 2008, représenteraient un montant de 33,18 €/hab/an.

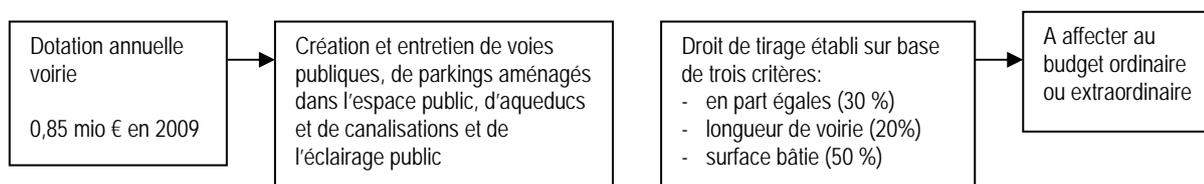
¹³ Plus précisément, le taux de croissance sera indexé chaque année selon la formule prévue à l'article 33bis, par. 1^{er}, alinéa 4 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, modifiée par les lois spéciales du 16 juillet 1993 et du 13 juillet 2001.

¹⁴ Art. 9 du décret du 19 décembre 2008 portant financement des communes et des centres publics d'aide sociale par la Communauté germanophone.



des voiries. En effet, on peut supposer que la circulation est plus intense dans les communes où les surfaces résidentielles, commerciales ou industrielles sont plus importantes.

Ici, le montant de la dotation pourrait être affecté au budget ordinaire comme au budget extraordinaire¹⁵. Ce système de droit de tirage donne à ces communes une certitude plus grande d'avoir un montant exact sur un laps de temps défini. Elles peuvent donc faire des prévisions plus facilement, ce qui leur permet de planifier des projets à long terme. De plus, les communes peuvent utiliser cette enveloppe pour les projets qui leur paraissent les plus adéquats. Cette formule respecte grandement l'autonomie communale et évite que l'objectivité du pouvoir subsidiant ne soit mise en doute. Cela évite également de devoir attendre que le(s) Ministre(s) compétent(s) prenne(nt) une décision.



1.4. Les investissements subsidiés en Wallonie

Les subsides accordés aux communes par la Région wallonne couvrent des domaines multiples: environnement (déchets, eau, nature, bruit, etc.), aménagement du territoire, rénovation du patrimoine, sécurité, logement, etc., sans compter les subsides affectés au personnel. Ces différents subsides représentent une part importante des sources de financement de nos communes, tant au budget ordinaire qu'au budget extraordinaire.

En Wallonie, c'est principalement par le biais du **programme triennal des travaux subsidiés** que la Région subsidie les investissements communaux visant les travaux de voirie, l'égouttage, l'éclairage public ou encore la rénovation des bâtiments.

Le décret du 21 décembre 2006 relatif aux travaux subsidiés détermine les investissements qui sont susceptibles d'être subsidiés. Ces derniers sont repris dans un programme triennal, établi par la commune dans le respect des priorités régionales communiquées par le Gouvernement. Ce programme, composé de fiches techniques "voirie" et de fiches techniques "bâtiments" doit être approuvé par le Gouvernement wallon.

A l'occasion de cette approbation, ce dernier fixe pour chaque investissement retenu le montant provisoire de la subvention. Par la suite, le Gouvernement notifiera à la commune le montant de la subvention établi sur la base de l'offre approuvée du marché de travaux et non plus sur base du projet. Il n'y aura donc plus qu'une seule promesse de subvention, à savoir la "promesse faite sur adjudication". Enfin, les travaux une fois exécutés, l'administration établira le montant final de la subvention compte tenu des frais réels, sans jamais pouvoir dépasser le montant de la promesse ferme sur adjudication.

Dans le cadre des travaux subsidiés, il n'y a pas une visibilité a priori de la répartition de l'enveloppe globale de la Région wallonne entre les différentes communes wallonnes. Le

¹⁵ Alain Depret, "Travaux subsidiés: le droit de tirage pour les communes germanophones", *Mouvement communal*, octobre 2008, p. 530-531.



Ministre Courard précisait toutefois que, dans la pratique, trois critères allaient aider à la répartition de l'enveloppe globale, à savoir la population, le nombre de kilomètres de voirie et le revenu moyen par habitant¹⁶. Sur la base de ces critères, un montant pro mérité pourrait ainsi être déterminé pour chaque commune.

Les critères évoqués ont été définis au sein du Cabinet Courard par une série de simulations permettant, en fonction des budgets disponibles, la mise en œuvre d'une ligne politique qui se veut responsable, solidaire et équitable. Ces critères internes permettent à la Région d'avoir une vue d'ensemble de ce que chaque commune peut objectivement espérer obtenir. Le Ministre a toutefois précisé qu'il est possible pour une commune d'obtenir une petite aide supplémentaire en cas de situation particulière¹⁷. Pour les années 2007 à 2009, le département géré par le Ministre Philippe Courard a octroyé annuellement près de 65 millions d'euros¹⁸. En 2007, ce budget s'est monté à 50,8 millions d'euros¹⁹.

Par ailleurs, suite à un transfert de compétences entre la Communauté française et la Région wallonne en ce qui concerne les infrastructures sportives, les communes wallonnes peuvent également recevoir des subventions octroyées par la Direction des infrastructures sportives (**Infrasports**) de la Région wallonne en vue de financer certains investissements en matière d'infrastructures sportives²⁰. Ces subsides concernent les petites infrastructures sportives, les grandes infrastructures sportives, les infrastructures spécifiques de haut niveau et le Programme "sport de rue". Les communes désireuses d'avoir accès à cette enveloppe de subsides rentrent une demande de subside et après analyse par son administration, le Ministre compétent notifie à la commune demandeuse sa décision d'accorder, ou non, le subside. A titre indicatif, en 2005, les subsides Infrasports accordés non seulement aux communes, mais aussi à d'autres bénéficiaires comme les provinces, les intercommunales, les régies autonomes et certains groupements sportifs, se sont élevés à 25 millions d'euros.

En matière de **subsides énergétiques**, il existe deux grands types de subsides octroyés par la Région wallonne et auxquels les communes peuvent prétendre. D'une part, les subsides UREBA financent des études et travaux visant à améliorer la performance énergétique des bâtiments²¹. D'autre part, les subsides EPURE visent à la modernisation et à la rénovation de l'éclairage public²².

Ici aussi, les communes désireuses d'avoir accès à ces enveloppes de subsides doivent rentrer une demande de subside et après analyse du dossier, la décision d'octroyer le subside ou non est notifiée à la commune. Dans le cas des subsides **UREBA**, la demande est examinée par un comité d'accompagnement qui évalue la demande de subvention selon des critères établis dans

¹⁶ Réponse du 13 février 2007 du Ministre Courard à une question écrite de Véronique Cornet concernant les montants alloués aux communes dans le cadre des plans triennaux.

¹⁷ Discussion générale ayant eu lieu le 16 janvier 2007 au Parlement wallon dans le cadre d'une proposition de décret visant la création d'un fonds pour les investissements communaux et les partenariats avec la Région wallonne.

¹⁸ <http://courard.wallonie.be/index.asp?ID=964>

¹⁹ Ce budget reprend les budgets qui concernent principalement la voirie et qui concernent les bâtiments publics et les fabriques d'église. Cf. Parlement wallon, compte-rendu intégral de la Commission des affaires intérieures et de la fonction publique, CRIC N°86 (2008-2009), mardi 17 mars 2009, p. 32.

²⁰ Décret du 25 février 1999 relatif aux subventions octroyées à certains investissements en matière d'infrastructures sportives modifié par le décret du 17 novembre 2005.

²¹ Arrêté du Gouvernement wallon du 10 avril 2003 relatif à l'octroi de subventions aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux pour la réalisation d'études et de travaux visant l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

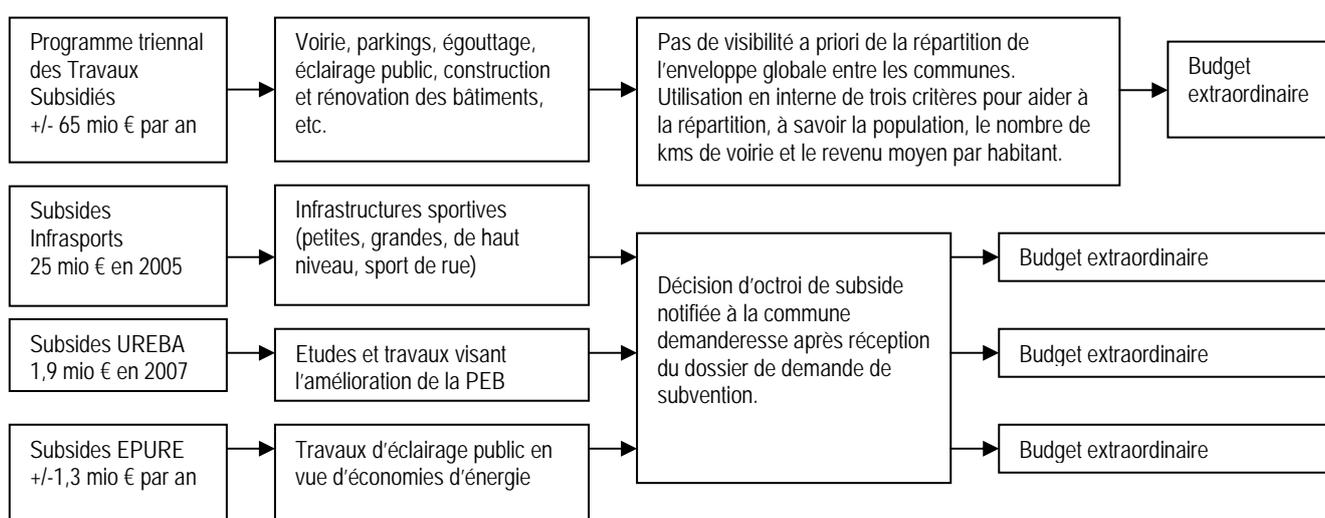
²² Arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} avril 1999 relatif à l'octroi de subventions aux communes et provinces pour l'exécution de travaux d'éclairage public destinés à réaliser des économies d'énergie: EP-URE, modifié par l'AGW du 25 avril 2002.



l'arrêté²³. En 2007, un montant de près de 1,9 million d'euros pour les personnes morales de droit public, dont les communes, a été octroyé²⁴.

En ce qui concerne les subventions **EPURE**, le projet d'investissement est soumis au Ministre compétent pour approbation. Entre 1999 et 2007, le montant total des subsides EPURE s'est élevé à 11,4 millions d'euros, ce qui fait un budget d'un peu moins de 1,3 million d'euros en moyenne par an²⁵.

A côté des subsides relatifs aux travaux subsidiés, aux infrastructures sportives et à l'énergie, il existe également toute une série d'**autres subsides** accordés aux pouvoirs locaux dans des domaines variés (environnement, mobilité, personnel, logement, ...).



2. Evolution vers un droit de tirage en Wallonie. Le point de vue de l'Union des Villes et Communes de Wallonie

Depuis de nombreuses années, l'Union des Villes et Communes de Wallonie réclame non seulement une simplification du panorama des subsides mais exige également que ceux-ci bénéficient d'un droit de tirage.

Par droit de tirage appliqué à différents subsides d'investissement, on entend une dotation accordée pour une période déterminée à chaque commune dans laquelle cette dernière peut puiser pour réaliser différents types d'investissement. Le montant de la dotation est calculé sur base de critères préétablis et objectifs, repris dans la législation qui précise également le type d'investissement entrant en ligne de compte. Le champ de ces derniers doit être suffisamment large afin d'offrir aux pouvoirs locaux l'autonomie nécessaire pour arbitrer entre les investissements qui leur paraissent le plus judicieux. Selon ce système, les communes bénéficieraient ainsi, pour chaque année, ou pour chaque période déterminée, d'un certain

²³ Cf. article 12 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 avril 2003 relatif à l'octroi de subventions aux personnes de droit public et aux organismes non commerciaux pour la réalisation d'études et de travaux visant l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments.

²⁴ DGTRE Rapport d'activités 2007, <http://recherche-technologie.wallonie.be/rapport2007/rapport.html?IDC=9751>

²⁵ DGTRE Rapport d'activités 2007, <http://recherche-technologie.wallonie.be/rapport2007/rapport.html?IDC=9751>



montant financier connu à l'avance et qui leur permettrait de réaliser des investissements dans un champ d'action déterminé.

Concernant la mise en place de ce droit de tirage, l'Union est d'avis de **travailler par plusieurs étapes**.

Le droit de tirage serait instauré en **premier lieu** pour différents subsides, dont les travaux subsidiés. Il semblerait judicieux d'ajouter simultanément à ce dernier les investissements en matière d'infrastructures sportives ainsi que les subsides énergétiques UREBA et EPURE.

Ensuite, dans une **seconde étape**, les autres subsides, qui seraient regroupés en programmes correspondant aux grandes politiques, pourraient évoluer progressivement vers un système de droit de tirage.

Obtenir un droit de tirage pour ces divers types de subsides permettrait aux communes non seulement de mieux planifier leurs investissements en travaillant avec des prévisions de recettes assurées mais aussi de simplifier les démarches administratives. Ce droit de tirage fonctionnerait sur base de critères précis établis dans des législations, ce qui engendrerait également une plus grande transparence dans le mécanisme d'attribution des subsides. Cette plus grande transparence aurait également comme bénéfice d'engendrer moins de critiques à l'égard de l'autorité subsidiante.

Enfin, en vue de garantir l'autonomie communale, il apparaît judicieux que le champ d'application de ce droit de tirage soit suffisamment large. On imagine mal un système où un droit de tirage existerait pour l'aménagement de parkings, un autre pour l'égouttage, un troisième pour l'éclairage public. Il semble évidemment plus approprié de regrouper dans un même fonds les divers types d'investissements possibles. L'idée est en tout cas de disposer d'enveloppes suffisamment alimentées et un champ d'application suffisamment vaste que pour disposer d'une certaine marge de manœuvre. Sur base de l'enveloppe prédéterminée accordée à la commune, cette dernière pourra ainsi choisir en toute liberté d'utiliser cette somme dans le, ou les type(s) d'investissement(s) qui lui semble(nt) le(s) plus judicieux.

Par ailleurs, en termes de développement durable, garantir une telle autonomie communale nous apparaît également essentiel puisque c'est à l'échelle locale que l'on est le mieux à même de prendre des décisions d'investissement en la matière.

Nous allons maintenant nous attacher à décrire avec plus de précisions le droit de tirage qui pourrait être mis en place pour différents types d'investissement, en débutant notre réflexion sur base de l'enveloppe relative aux travaux subsidiés.

Pour rappel, le budget communal comprend deux grands volets: le budget ordinaire et le budget extraordinaire. Le budget ordinaire reprend l'ensemble des dépenses et des recettes courantes, qui reviennent chaque année (frais de personnel, de fonctionnement quotidien des services, transferts récurrents, recettes fiscales, etc.). Le budget extraordinaire reprend quant à lui les dépenses et recettes liées aux opérations non courantes, d'investissements (dépenses et recettes d'investissement, subventions en capital reçues pour des travaux d'investissement, etc.). On peut prélever du service ordinaire vers le service extraordinaire quand il y a excédent budgétaire à l'ordinaire. Par contre, les communes ne peuvent transposer des moyens de l'extraordinaire à l'ordinaire, hormis certains mécanismes de sortie du CRAC.



L'Union des Villes et Communes de Wallonie est d'avis de maintenir cette enveloppe relative aux travaux subsidiés au **budget extraordinaire** des communes plutôt que d'opter pour recevoir son équivalent dans le budget ordinaire en l'intégrant par exemple dans la dotation générale du Fonds des communes.

Contrairement à ce qui a été fait en Région flamande, il ne semble pas souhaitable que l'enveloppe financière spécifiquement destinée aux travaux subsidiés soit supprimée et que l'équivalent de son montant soit intégré dans le Fonds des communes. Ceci conduirait non seulement à créer des confusions entre les services ordinaire et extraordinaire mais aussi et surtout à reléguer les investissements au second plan en vue de maintenir le résultat courant en équilibre.

Plus concrètement, sur le plan comptable, si les travaux subsidiés sont supprimés et intégrés dans le Fonds des communes, les communes ne pourront transférer une partie de cette recette ordinaire vers le service extraordinaire que si elles sont en boni. Au vu de la situation financière de certaines communes, on est ainsi amené à penser que l'augmentation du Fonds des communes par la fusion des deux enveloppes viendra d'abord combler des déficits, au détriment des investissements et de l'entretien du patrimoine.

C'est par ailleurs pour cette raison qu'une telle dotation consacrée aux investissements d'intérêt public n'a pas été intégrée aux Fonds des communes lors de la récente réforme.

De manière générale, il faudra par conséquent veiller à ce que seuls des subsides relatifs à des activités relevant du budget extraordinaire soient pris en compte dans ce futur fonds d'investissement, quel que soit le champ d'application qu'on veut lui conférer (cf. ci-dessous).

Ensuite, l'Union souhaite **maintenir la programmation triennale des investissements, avec possibilité pour la commune d'y déroger.**

Conserver la programmation triennale permet de planifier différents projets d'équipement des communes et l'entretien de leur patrimoine sur plusieurs années, de déterminer des priorités, voire des urgences, et de concevoir globalement les projets. Le droit de tirage pourrait dès lors fonctionner à l'instar de ce qui est fait en Région bruxelloise où les communes, tout en sachant à l'avance la quote-part de la dotation triennale d'investissement à laquelle elles peuvent prétendre, transmettent leur programme triennal d'investissement au Gouvernement bruxellois. Pour rappel, ce programme est élaboré en tenant compte de la quote-part de la dotation triennale d'investissement et reprend l'ensemble des investissements subsidiés envisagés jusqu'à la fin du triennat.

Dans ce cas, la Région wallonne se limitera à vérifier l'existence de ce programme triennal et à s'assurer que les travaux prévus rentrent bien dans le cadre du droit de tirage. Il n'y aura donc pas de décision d'opportunité de sa part.

Ce système pourrait être combiné avec ce qui se passe du côté de la Communauté germanophone. En ce qui concerne les travaux de voirie, les communes germanophones fonctionnent différemment sur ce plan puisque, dans le cadre de la dotation voiries, ces dernières ne sont pas obligées de rentrer de programme triennal. Ici, le contrôle de l'utilisation des fonds de la dotation voiries se fait a posteriori. Le Gouvernement de la Communauté germanophone se réserve le droit de réclamer le remboursement des fonds, s'il considère que ces derniers n'ont pas été utilisés aux fins prévues.



On pourrait dès lors imaginer que les communes wallonnes qui ne souhaitent pas rentrer de programme triennal prennent dès lors leurs responsabilités et s'exposent au risque de devoir rembourser a posteriori un montant relatif à un investissement qui ne rentrerait pas dans le cadre du droit de tirage.

Par ailleurs, l'Union des Villes et Communes de Wallonie est d'avis de **ne pas instaurer un droit de tirage sur l'ensemble de la "dotation"** travaux subsidiés **mais** plutôt **sur la majeure partie d'entre elle**.

Toujours à l'instar de ce qui est fait en Région bruxelloise²⁶, on pourrait imaginer de manière plus ou moins similaire que les moyens affectés aux travaux subsidiés soient répartis en plusieurs fonds, chacun correspondant à des projets d'investissement différents et qui seraient répartis selon des modes d'attribution différents. Le fonds de base, qui représenterait par exemple **70 %**, serait **réparti sur base de critères préétablis**. **25 %** seraient consacrés au financement de **projets supra-locaux** et les **5%** restants seraient consacrés au financement de **projets-pilotes**. Pour ces 30 %, la **sélection sur projet** serait maintenue.

A l'instar des communes germanophones pour la dotation des voiries, de l'ancien fonds d'investissement flamand ou de la dotation triennale d'investissement bruxelloise, l'Union souhaite que le fonds de base fonctionne sur base d'un "droit de tirage". Il y aurait par ce fait une répartition a priori des moyens financiers entre les communes sur base de critères contenus dans la réglementation. Il nous semble judicieux que l'Union des Villes et Communes de Wallonie soit associée aux discussions relatives aux grands principes déterminant ce droit de tirage. Sur base de ce cadre décidé en concertation, la Région définira ensuite les critères servant à déterminer le montant du droit de tirage auquel chaque commune pourra prétendre. Dans le cadre de ce droit de tirage, chaque commune pourrait concevoir un programme d'investissement à partir d'une enveloppe de subsides connue.

Complémentairement à ce fonds de base réparti selon un droit de tirage, le restant serait consacré d'une part aux projets d'envergure supra-communale (25 %) et d'autre part, à des projets communaux novateurs (5 %). Ces deux types de projets permettront par ailleurs à la Région de marquer ses priorités. Pour ces deux types d'investissement, il semble plus difficile de déterminer des critères préétablis. Nous estimons que la sélection sur projets est théoriquement une bonne méthode: évaluation concertée des besoins en équipement d'une sous-région, prise en compte de l'urgence, répartition géographique des services, cohérence régionale, offre de services par périmètre, politique d'impulsion mise en place par la Région, etc.

En outre, en termes de **critères**, pour ce qui concerne la répartition du fonds de base, l'Union ne souhaite pas suivre la piste bruxelloise où la dotation triennale d'investissement est répartie selon les critères du Fonds des communes bruxellois. Il nous semble que les critères qui seront pris en compte doivent être **différents de ceux qui prévalent pour le Fonds wallon des communes** car les besoins en nouveaux équipements ou en rénovation ne se déterminent pas nécessairement sur la même base que les besoins de financement de l'activité communale.

L'Union souhaite que **deux axes** soient **pris en compte** pour répartir les crédits disponibles entre les communes:

- les **infrastructures existantes**: répartition en fonction de leur importance (kilomètres de voirie, nombre de bâtiments publics, etc.), de leur vitesse d'amortissement (intensité du trafic, conditions météorologiques, longueur de voirie équipée, etc.), etc.

²⁶ Pour rappel, en Région bruxelloise, le financement régional des investissements communaux s'organise en deux dotations distinctes, la dotation triennale d'investissement (70 %) et la dotation triennale de développement (30 %).



- le **potentiel de développement** de la commune: répartition en fonction du poids ou de la densité démographique (population, population active, etc.), de la superficie (superficie totale, superficie constructible sur base du plan de secteur, etc.), etc.

A titre d'exemple, les critères établis pour répartir la dotation voiries entre les communes germanophones sont au nombre de trois: la surface bâtie, la longueur du réseau des voiries et la dotation de base (part égale pour chaque commune). Il faut toutefois noter que cette dotation se limite aux travaux relatifs aux voiries communales. Ce champ d'application est donc moins large que les travaux subsidiés wallons, qui lui s'applique également à la construction et la rénovation de bâtiments publics.

Quant à l'ancien fonds d'investissement flamand, dont le champ d'application était plus large que celui des communes germanophones ou du programme wallon des travaux subsidiés, il retenait les critères suivants: le nombre d'habitants, la superficie, la longueur de la voirie, le nombre de logements, la fonction centrale (indicateur lié au Fonds des communes) et le nombre d'élèves de l'enseignement communal.

Une fois ces critères déterminés précisément, l'étape suivante sera de les **pondérer**.

L'Union des Villes et Communes de Wallonie souhaite également **ajouter d'autres types de subsides** à ce fonds reprenant l'enveloppe consacrée aux travaux subsidiés.

Elargir le champ d'application de la dotation sur laquelle les communes auraient un droit de tirage offre comme principal avantage de donner encore plus d'autonomie à l'autorité locale pour décider quels investissements sont prioritaires.

Il faut également veiller à ce que le droit de tirage auquel pourrait prétendre chaque commune soit suffisamment élevé pour lui donner une marge de manœuvre suffisante, d'où l'intérêt également de regrouper plusieurs lignes de crédit. L'idée serait aussi de travailler dans la mesure du possible avec des modes de financement réguliers et prévisibles plutôt qu'avec des programmes d'aide exceptionnels.

Les subsides relatifs aux infrastructures sportives

Il nous semble opportun d'instaurer à court terme un droit de tirage en ce qui concerne les infrastructures sportives spécifiques de haut niveau. Il semblerait que les subsides relatifs aux petites et grandes infrastructures ainsi qu'au programme "sport de rue" ne rencontrent pas de problème spécifique lors de leur attribution. Par conséquent, la mise en place d'un droit de tirage pour ces derniers semble moins urgente.

Sur le plan de la cohérence, il pourrait cependant s'avérer préférable de réclamer immédiatement un droit de tirage pour l'ensemble des investissements en matière d'infrastructures sportives, d'autant plus si on part du principe que chaque commune ne va pas nécessairement faire appel à un subside concernant une infrastructure de haut niveau. Ici, il semble indiqué de rassembler dans un même fonds les subsides "travaux subsidiés" et les subsides "Infrasports". Il n'y a en effet aucune raison de maintenir dans une enveloppe séparée les subsides Infrasports, puisque les communes y feront spontanément appel afin de répondre aux besoins de leur population en matière d'infrastructures sportives.

Les subsides énergétiques



De même, il nous apparaît judicieux de réclamer à court terme un droit de tirage concernant les subsides énergétiques UREBA et EPURE. En offrant une meilleure planification des investissements, ce droit de tirage amènera une plus grande maîtrise des consommations d'énergie dans les bâtiments et dans l'éclairage public. Il favorisera une rénovation énergétique accélérée des bâtiments existants ainsi que la modernisation du parc de luminaires et le déploiement des technologies permettant de réduire les consommations. En connaissant à l'avance, sur plusieurs années, le montant auquel prétendre en ce qui concerne ces deux types de subsides, la commune bénéficiera d'une autonomie accrue puisqu'elle pourra davantage planifier ses investissements en la matière et décider où elle met ses priorités, par exemple en isolant massivement ses bâtiments.

Regrouper les subsides EPURE dans un même fonds d'investissement que les travaux subsidiés, éventuellement complété par les subsides Infrasports, semble ici aussi assez logique. Il y aurait également un sens d'instaurer une programmation triennale pour ce type d'investissement. Les subsides EPURE permettent en effet de prendre en compte les travaux d'éclairage public qui ne sont pas repris actuellement dans les "travaux subsidiés". En termes de budget, l'enveloppe annuelle consacrée à EPURE est peu élevée et varie fortement d'année en année. Entre 1999 et 2007, le montant total des subsides s'est élevé à 11,4 millions d'euros, ce qui fait un budget d'un peu moins de 1,3 millions d'euros en moyenne par an²⁷.

Concernant les subsides UREBA, l'instauration d'un droit de tirage demanderait préalablement de pouvoir déterminer la partie de l'enveloppe globale qui reviendrait aux communes. En effet, hormis ces dernières, les bénéficiaires potentiels sont assez larges puisqu'il s'agit des personnes de droit public et des organismes non commerciaux. Les investissements UREBA demandent également une certaine programmation budgétaire et en ce sens, un droit de tirage pourrait s'avérer positif.

En outre, sur un plan budgétaire, l'enveloppe accordée par la Région a varié fortement d'année en année et par conséquent, les communes désireuses de planifier leurs investissements sur plusieurs années n'ont pas eu de visibilité a priori sur le montant total de l'enveloppe disponible dans le cadre de ces subsides. Ainsi, en 2006, des subsides UREBA ont été octroyés pour un montant de 3,8 millions d'euros aux organismes non commerciaux et aux personnes morales de droit public²⁸. En 2007, un montant similaire a été octroyé dont près de 1,9 million pour les personnes morales de droit public, dont les communes²⁹. Par contre, l'année suivante, en 2008, l'enveloppe UREBA a été fortement revue à la hausse puisqu'elle s'est montée à 111 millions. Via un premier appel à projets dit UREBA exceptionnel, plus de 81 millions d'euros ont été investis pour réduire la consommation d'énergie dans les bâtiments des écoles, des communes, des CPAS et des provinces. Ensuite, un deuxième appel à projets UREBA de l'ordre de 30 millions a été lancé à destination, d'une part des écoles de l'enseignement fondamental et d'autre part, des communes et du milieu associatif pour les secteurs de la jeunesse, des sports, de la culture et de la petite enfance.

Ainsi, l'instauration d'un droit de tirage sur ces subsides UREBA devrait permettre de diminuer ce type d'opérations "one shot" et par conséquent les effets d'aubaine et ce, en vue de favoriser les financements pérennes.

27 DGTRE Rapport d'activités 2007, <http://recherche-technologie.wallonie.be/rapport2007/rapport.html?IDC=9751>

28 DGTRE Rapport d'activités 2006, <http://recherche-technologie.wallonie.be/rapport2006/rapport.html?IDD=7310>

29 DGTRE Rapport d'activités 2007, <http://recherche-technologie.wallonie.be/rapport2007/rapport.html?IDC=9751>



Joindre les subsides UREBA au même fonds d'investissement que celui reprenant les travaux subsidiés, Infrasports et EPURE est ici aussi souhaitable. Il serait toutefois opportun de veiller à garantir que le mécanisme de droit de tirage mis en place, tout en conservant son intérêt propre, ne freine pas les efforts de la Région en faveur de certaines politiques d'intérêt général (le développement de techniques économes en énergie et respectueuses de l'environnement par exemple).

D'autres subsides d'investissement accordés de manière exceptionnelle

Dans la mesure du possible, ce fonds d'investissement pourrait également être alimenté par des financements qui interviennent actuellement de manière ponctuelle et dits exceptionnels. Diminuer ce type d'opération "one shot" en vue de favoriser la mise à disposition d'enveloppes pérennes et régulières permettrait aux communes de mieux planifier leurs investissements sans être tentées de suivre une politique dictée par les opportunités à saisir qu'engendre une telle chasse aux subsides "exceptionnels". Cela permettrait également d'atteindre un montant global à répartir entre communes sur base d'un droit de tirage tout à fait correct, pour permettre à chacune d'entre elles de réaliser des travaux d'une importance certaine.

Parmi ces opérations, on citera entre autres:

- Un financement exceptionnel de l'ordre de 200 millions d'euros de subsides aux communes wallonnes en 2008 pour:
 - la construction ou l'agrandissement de crèches et maisons d'accueil de l'enfance: 25 millions d'euros;
 - l'aménagement de bâtiments à destination des zones de police: 63,4 millions d'euros;
 - l'aménagement de bâtiments à destination des services régionaux d'incendie: 29 millions d'euros;
 - la construction de bâtiments à destination des pouvoirs locaux: 83,2 millions d'euros.
- Le projet Picverts destiné à la création d'itinéraires communaux verts: 3,3 millions d'euros versés à 36 communes dans le cadre du projet Picverts 2007-2008.
- Le projet Mercure destiné à l'entretien des voiries, à la modernisation de l'éclairage public, à l'aménagement d'espaces publics conviviaux et à la création de chemins sécurisés pour les usagers vulnérables: un budget de 19 millions d'euros prévu pour la deuxième édition (2007) et concernant 121 communes.
- Le Plan Air-Climat destiné à réduire la consommation d'électricité des communes grâce à une modernisation de l'éclairage public: près de 4 millions d'euros pour les années 2008 et 2009.
- L'appel à projets "Funérailles et sépultures" qui a pour objectif de mettre en valeur le patrimoine funéraire wallon et de permettre une meilleure accessibilité des lieux de recueillement aux personnes à mobilité réduite: 3,5 millions d'euros.
- Une enveloppe exceptionnelle de 21 millions pour permettre aux communes de faire face aux dégâts du gel sur les voiries communales lors de l'hiver 2008-2009.
- Et pour rappel, les deux appels à projets exceptionnels lancés en 2008 dans le cadre des subsides UREBA pour un montant total de 111 millions d'euros.

En conclusion, à titre indicatif, si on additionne les enveloppes régulières accordées par la Région dans le cadre des travaux subsidiés (65 millions d'euros), des subsides Infrasports (25 millions d'euros), des subsides EPURE (1,3 million d'euros) et UREBA (1,9 million), on obtient une enveloppe globale d'un peu plus de 93 millions d'euros. Au vu des différents programmes d'aide exceptionnels repris ci-dessus, il ne semble pas irréaliste d'envisager qu'une partie de ces montants (par exemple de l'ordre de 40 à 45 millions d'euros par an) se présente plutôt sous

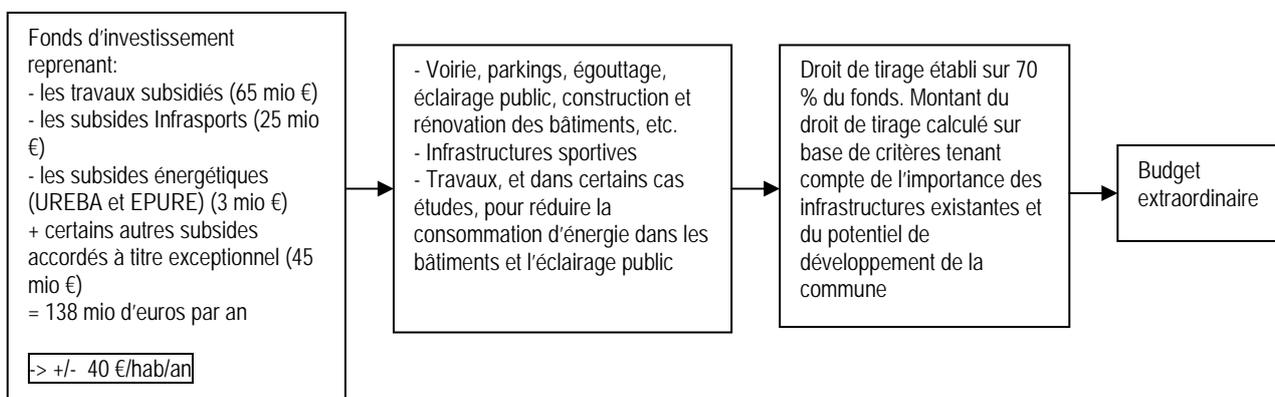


forme de financement récurrent et soit dès lors intégrée au fonds d'investissement. On atteindrait ainsi un fonds de près de 140 millions d'euros, soit une moyenne de 40 euros par an par habitant (28 euros pour le fonds de base). Ce montant semble déjà relativement important en comparaison avec ceux des autres régions du pays: 22 euros par habitant par an pour l'ancien Fonds flamand d'investissement, 8 euros pour la Région bruxelloise (5,5 euros pour la dotation triennale d'investissement) et un peu moins de 11 euros pour les communes germanophones.

Par ailleurs, un autre point nous semble capital à prendre en compte, à savoir la question des droits de tirage non utilisés. Ainsi, dans l'hypothèse où une commune n'utiliserait pas l'ensemble de l'enveloppe qui lui serait attribuée dans le cadre du triennat X, est-il possible de reporter le solde pour l'utiliser dans le triennat X+1? Ceci apparaît un point important tout spécialement pour les petites communes afin que ces dernières puissent se réserver le droit de concentrer de gros investissements sur un triennat bien précis. Il est dès lors essentiel de **prévoir la thésaurisation des droits de tirage**, avec cependant une limite dans le temps. En autorisant par exemple, une thésaurisation du droit de tirage pendant 5 ans, la commune disposerait dès lors déjà d'un droit de tirage s'élevant à 140 euros par habitant, ce qui, pour une commune de 5.000 habitants, correspondrait à 700.000 euros.

Ainsi, sur base de ce mode de fonctionnement, la commune aurait la garantie de disposer de cette somme pour réaliser ses investissements. Aujourd'hui, une telle garantie n'existe toujours pas.

Un dernier point concerne l'évolution du montant accordé à ce fonds d'investissements. L'Union des Villes et Communes de Wallonie souhaite qu'un **mécanisme d'indexation** du fonds soit intégré dans la législation. Il faudra dès lors examiner quel est l'indice le plus judicieux en la matière. Ainsi, une dotation évoluant en fonction de l'évolution des prix dans le secteur de la construction, mécanisme suivi par l'ancien fonds flamand d'investissement, pourrait sembler préférable à une dotation évoluant selon l'indice des prix à la consommation. On pourrait ainsi se référer par exemple à l'indice ABEX (coût de la construction d'habitation et de logements privés).





CONCLUSION

Comme nous avons pu le constater au travers de cette note, l'instauration d'un droit de tirage relatif aux investissements offre de nombreux avantages aux communes dans la gestion de leurs finances. Par droit de tirage, on entend une dotation accordée pour une période déterminée à chaque commune dans laquelle cette dernière peut puiser pour réaliser différents types d'investissement. Le montant de la dotation est calculé sur base de critères préétablis et objectifs, repris dans la législation qui précise également le type d'investissement entrant en ligne de compte.

Un droit de tirage garantit une plus grande prévisibilité des recettes, permet de planifier ses investissements plus efficacement et simplifie les procédures d'octrois de subsides. Appliqué à un champ de subsides suffisamment large et alimenté par un fonds conséquent, le droit de tirage offre aux pouvoirs locaux l'autonomie nécessaire pour arbitrer entre les investissements qui leur paraissent le plus judicieux. L'instauration d'un droit de tirage n'est toutefois pas incompatible avec un mécanisme parallèle de subventions d'impulsion permettant à la Région de marquer ses priorités politiques et de financer des projets d'envergure supracommunale.

Pour ces diverses raisons, il apparaît souhaitable qu'un système de droit de tirage soit mis en place sans tarder, du moins en ce qui concerne les travaux subsidiés, les infrastructures sportives et les subsides énergétiques EPURE et UREBA. A cela seraient ajoutées, dans la mesure du possible, une partie des enveloppes consacrées à des investissements dans le cadre d'appels à projets "exceptionnels".

Il est aujourd'hui nécessaire de préciser les modalités de ce droit de tirage. L'Union des Villes et Communes de Wallonie opte pour la mise en place d'une dotation relative aux investissements et relevant du budget extraordinaire des communes. Le principe de la programmation triennale (sans contrôle d'opportunité de la part du gouvernement) serait maintenu, mais la commune aurait toutefois la possibilité d'y déroger en optant pour un contrôle a posteriori des fonds utilisés. Un droit de tirage serait mis en place sur la majeure partie de la dotation (70 %) tandis que le restant serait réservé à la réalisation de projets supra-communaux (25 %) et de projets-pilotes (5 %), dont la sélection continuerait à se faire sur projet par la Région wallonne. Les critères qui détermineront le montant du droit de tirage de chaque commune tiendraient compte à la fois des infrastructures existantes ainsi que du potentiel de développement de la commune. Il serait possible de thésauriser dans le temps les droits de tirage non utilisés, avec toutefois une durée maximum. Enfin, il conviendrait de prévoir un mécanisme d'indexation du fonds, basé sur l'évolution des prix dans le secteur de la construction ou sur l'indice moyen des prix à la consommation.

Il est important de veiller à ce que tous les aspects de la démarche puissent répondre aux besoins des communes, quelle que soit leur taille ou leur capacité financière propre. C'est dans cette optique qu'il faudra dès lors revoir la législation applicable aux divers subsides évoqués. Les systèmes de droit de tirage existant dans les autres régions du pays démontrent, s'il le faut, qu'un consensus peut être trouvé à ce sujet en Région wallonne.