RÉFORME DU FONDS RÉGIONAL POUR LES INVESTISSEMENTS COMMUNAUX

Les nouveautés à épingler

Dans la foulée de l'évaluation de la première programmation 2013-2016, une réforme du récent Fonds régional pour les Investissements communaux (FRIC) a été annoncée par la Ministre des Pouvoirs locaux. Les tenants et aboutissants de cette réforme sont aujourd'hui connus et entrent dès à présent en vigueur pour la nouvelle programmation qui débute ce 1er janvier 2019. Tout en maintenant une continuité avec le fonctionnement du fonds tel qu'il prévalait jusqu'ici, cette réforme a pour principal mérite de renouer avec des moyens financiers et un taux de subventionnement équivalents à ceux qui prévalaient à l'époque des plans triennaux. 20 millions d'euros annuels supplémentaires par rapport à la programmation 2017-2018 sont attendus pour la mandature 2019-2024.

KATLYN VAN OVERMEIRE
Conseiller expert

Contexte

L'Union des Villes et Communes de Wallonie réclamait depuis plusieurs années que le système de subventionnement régional des investissements communaux soit basé sur un système de « droit de tirage », en lieu et place des mécanismes de subventionnement qui prévalaient jusqu'alors. Ces derniers posaient, en effet, un certain nombre de difficultés, tant en termes de transparence que de complexité, comme l'avait souligné à juste titre un rapport de la Cour des Comptes émis à ce sujet en août 2011 : trop grande diversité de cadres normatifs, objectifs de politique publique pas toujours identifiables, encours important, procédures multiples, nombreuses lacunes en termes d'information, contrôles peu efficaces. La mise en place d'un droit de tirage généralisé à l'ensemble des investissements communaux permettait, selon notre association, d'aller à l'encontre de ces difficultés tout en contribuant à la stabilité des finances communales.

C'est donc avec une grande satisfaction que nous avons accueilli la mise en place, dès 2013, d'un Fonds régional pour les Investissements communaux. Avec ce dernier, chaque commune se voit désormais attribuer une certaine somme dans laquelle elle peut puiser pour réaliser certains types d'investissements en matière de bâtiment et voirie. La répartition de l'enveloppe est effectuée sur base de critères repris dans un décret et le montant ainsi obtenu est versé par tranche annuelle aux communes, selon un calendrier préétabli, indépendamment de l'état d'avancement de leurs travaux. Ce droit de tirage s'appuie sur une programmation pluriannuelle qui s'étend sur la durée d'une mandature communale, scindée en deux.

Conformément au décret, la Région a dressé un bilan de la mise en œuvre de la programmation 2013-2016[1] et estimé qu'il était nécessaire de revoir le dispositif afin de répondre davantage aux attentes des différents acteurs concernés, à savoir notamment les communes, le secteur de la construction, l'administration régionale et la SPGE. À l'occasion de ce bilan, notre association a pu faire part de ses réflexions quant à l'évolution de ce dispositif.

Tout en nous réjouissant de l'utilisation de l'enveloppe 2013-2016 à plus de 90 %, nous n'avions ainsi pas manqué de rappeler que les montants budgétaires annuels consacrés à la politique des travaux subsidiés avaient été significativement diminués lors de la mise sur pied du FRIC, passant d'un subventionnement annuel de l'ordre de 65 millions d'euros à 45 millions, soit 30 % en moins. C'était d'autant plus dommageable que les besoins des communes restaient importants en matière d'investissement. Nous avions également attiré l'attention de la Région sur la nécessité d'une évolution du régime vers plus de simplification des procédures administratives, un allègement de la tutelle ainsi qu'un respect des délais prescrits, afin de permettre aux communes une gestion plus rapide de leurs projets subsidiés.

[1] V. à ce sujet, notre article paru dans le *Mouv. com.* de novembre 2017, *Fonds régional pour les investissements communaux – Bilan de la programmation 2013-2016 et perspectives*. Cet article est également disponible sur notre site internet : https://www.uvcw.be/articles/3,13,2,0,7250.htm

Les modifications d'application à partir du 1er janvier 2019

Le 3 octobre 2018, le Parlement wallon a adopté le décret modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public[2]. Ce décret est entré en vigueur ce 1er janvier 2019.

Un arrêté d'exécution de ce décret a quant à lui été adopté par le Gouvernement wallon le 6 décembre 2018. On notera que, jusqu'ici, aucun arrêté d'exécution n'avait encore été pris depuis la mise sur pied du FRIC suite au décret du 6 février 2014[3].

Dès le 15 octobre 2018, les communes ont été averties par voie de circulaire de la nouvelle procédure et des priorités régionales qui seront en œuvre pour la programmation 2019-2021 [4]. En décembre 2018, les communes ont par ailleurs reçu le montant qui leur sera octroyé pour cette programmation.

Voyons maintenant point par point ce qui a changé depuis la réforme par rapport aux programmations précédentes.

Les investissements éligibles

Le champ d'application des acquisitions et travaux éligibles au FRIC est quelque peu adapté.

Sont ajoutés à la liste des investissements éligibles, d'une part, les aménagements de cimetières pour ce qui concerne les travaux de rénovation et de réaffectation de murs, bâtiments

[2] Décret du 4 octobre 2018 modifiant les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives aux subventions à certains investissements d'intérêt public, M.B., 30.11.2018.

[3] Déc. 6.2.2014 mod. les dispositions du CDLD rel. aux subventions à certains investissements d'intérêt public et établissant un FRIC, M.B., 24.2.2014.

[4] Cette circulaire est disponible sur le site de la région wallonne à l'adresse suivante : http://pouvoirslocaux.wallonie.be/jahia/webdav/site/dgpl/shared/Travaux_subsidies/Voiries/FIC/Droit%20de%20tirage_Mise_en_oeuvre_PIC_2019_2021_15_10_2018.pdf

techniques et cheminements et, d'autre part, les voiries et les espaces communautaires des zones reconnues d'habitat permanent s'ils sont repris dans le domaine public.

L'éclairage public reste éligible mais uniquement s'il s'agit de travaux qui ne sont pas à charge des gestionnaires de réseaux de distribution, au sens de l'article 2, 25° du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité, dans le cadre de l'obligation de service public qui leur incombe.

Quant aux bâtiments destinés aux locaux administratifs des CPAS, ces derniers ne restent éligibles qu'à la condition qu'ils soient regroupés avec les locaux administratifs des services communaux. Si ce n'est pas le cas, il faudra démontrer que cette possibilité de synergie a été analysée et motiver le fait que cette option n'était pas concluante.

Par ailleurs, de manière générale, pour que les travaux soient éligibles, les documents de marché relatifs à ces derniers doivent désormais comprendre obligatoirement des clauses environnementales, sociales et éthiques visant à lutter contre le dumping social. Ces clauses sont insérées cumulativement dans les documents de marché, sauf lorsque les seuils fixés par le Gouvernement ne sont pas atteints.

La durée de la programmation

La réforme revoit la durée des programmations. Le droit de tirage est toujours organisé sur la durée d'une mandature communale, mais les périodes de programmations, qui restent au nombre de deux, sont revues. Auparavant, la première période de programmation portait sur quatre années puis était suivie d'une seconde période de programmation portant sur deux années. Dorénavant, les deux programmations auront une période de trois ans chacune. Par ailleurs, ces programmations seront intégrées au programme stratégique transversal.

Moyens financiers

Le montant annuel repris dans le décret instaurant la réforme reste fixé à 45 millions d'euros indexés. Ce même décret indique toutefois que le Gouvernement peut octroyer un montant complémentaire au début de chaque programmation et précise que ce montant complémentaire n'est pas pris en compte pour l'indexation du montant des programmations suivantes. À ce propos, dans le cadre du Plan wallon d'Investissements, le Gouvernement wallon a décidé que 20 millions d'euros annuels complémentaires seraient accordés pour la programmation 2019-2024.

> « 20 millions d'euros annuels supplémentaires sont attendus »

Les critères de répartition de l'enveloppe globale entre les 253 communes restent identiques, à savoir, d'une part, pour les deux tiers de l'enveloppe, le kilométrage des voiries communales revêtues, le nombre d'habitants et le revenu moyen par habitant et, d'autre part, pour le tiers restant, les critères utilisés dans le cadre du Fonds des communes.

En ce qui concerne l'inexécuté résultant de l'utilisation partielle de l'enveloppe globale, celui-ci profitera désormais à l'ensemble des communes et non plus uniquement à celles qui avaient consommé l'ensemble de l'enveloppe individuelle qui leur avait été attribuée. Cet inexécuté sera redistribué aux communes proportionnellement aux enveloppes individuelles qui leur avaient été attribuées pour la programmation en cours. Ce montant d'inexécuté sera établi au plus tard le 30 avril de l'année suivant la fin de la programmation concernée, et ce sur base des dossiers d'attribution introduits avant le 31 janvier de cette même année. Cette disposition s'appliquera également pour la répartition de l'inexécuté relatif à la programmation 2017-2018.

Le taux de subvention est revu à la hausse, passant de 50 % à 60 % des travaux subsidiables.

Si la législation stipulait déjà que les frais d'études et d'essais sont également subsidiés au même titre que les travaux, le décret instaurant la réforme décrit leur prise en compte : les frais d'études sont pris en compte à hauteur de 5 % maximum du montant des travaux subsidiables dans le cas d'un auteur privé et à hauteur de 3 % maximum si la commune est son propre auteur de projet. Les frais d'essais, en ce compris les essais préalables et ceux nécessaires au contrôle des travaux, sont quant à eux pris en compte à hauteur de maximum 5 % du montant des travaux subsidiables.

Le calendrier de versement des tranches annuelles successives de paiement est revu pour s'adapter à la nouvelle durée de trois ans des périodes de programmation, mais le principe d'un versement automatique du droit de tirage, indépendamment de l'état d'avancement des travaux, demeure.

Précisons enfin qu'en vue de relancer les investissements publics locaux et dans la lignée du Plan wallon d'Investissements, le Gouvernement wallon a souhaité que les emprunts que les communes contracteraient dans le cadre de travaux subsidiés par le FRIC ne soient plus pris en compte dans les balises d'emprunts. Pour rappel, depuis 2014, les communes sont en effet contraintes de limiter à un certain montant par habitant les emprunts contractés pour financer les investissements qu'elles ou leurs entités consolidées réalisent. Depuis cette année, les emprunts contractés et destinés à couvrir la partie non subsidiée de l'investissement relatif au FRIC pourront être donc mis hors balise [5].

Le plan d'investissement communal (PIC)

Afin de limiter les modifications à apporter au PIC et de permettre une utilisation optimale de l'enveloppe

[5] Pour en savoir plus sur le fonctionnement complet des balises d'emprunts, nous renvoyons le lecteur vers la circ. 5.7.2018 rel. à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne – année 2019 (M.B., 10.09.2018).

individuelle allouée, chaque commune devra désormais présenter un plan, ou une modification de plan, dont la partie subsidiée du montant total des travaux sera comprise entre 150 et 200 % du montant octroyé à la commune. Ainsi, sachant que le taux de subvention est de 60 %, si une commune reçoit une enveloppe d'un montant de 600.000 €, le montant total des travaux repris dans le PIC devra être compris entre 1.500.000 € et 2.000.000 €. Auparavant, la partie subsidiée du montant total des travaux repris dans le plan pouvait atteindre 150 % maximum du montant octroyé. S'il existe des circonstances spécifiques le justifiant, la commune pourra toutefois solliciter du Gouvernement une dérogation à ce principe.

Autre nouveauté, dans un objectif de mieux lisser la réalisation des projets durant la période de programmation, les communes seront désormais tenues de préciser au cours de quelle année de la programmation elles envisagent de réaliser les projets contenus dans leur PIC. Elles seront ensuite tenues de choisir, parmi les dossiers inscrits pour l'année en cours dans leur plan d'investissement, les projets qu'elles entendront réaliser.

À noter qu'il reste toujours possible de garder une partie de son enveloppe liée à la première programmation 2019-2021 afin de pouvoir réaliser des travaux ou une acquisition de plus grande ampleur lors de la seconde programmation 2022-2024 mais cette dérogation doit être demandée au moment de l'introduction du PIC 2019-2021. Il sera toutefois impossible de thésauriser une partie de son enveloppe 2022-2024 pour l'utiliser lors de la programmation 2025-2027 car le report se ferait sur des mandatures communales différentes.

Rappelons par ailleurs que le PIC doit respecter les priorités régionales. Pour la programmation 2019-2021, ces dernières ont été communiquées par le biais de la circulaire du 15 octobre 2018. Elles sont au nombre de deux : d'une part, *« des voiries conviviales, accessibles et sûres »* et, d'autre part, *« des bâtiments économes, accessibles et fonctionnels »*.

Cette circulaire précise également que les 20 millions d'euros annuels complémentaires accordés aux communes dans le cadre du Plan wallon d'Investissement sont destinés à des projets liés à la mobilité et à l'énergie. C'est pourquoi les communes devront affecter un tiers de leur enveloppe à des travaux de voiries communales permettant d'améliorer la mobilité durable ou à des travaux de bâtiments permettant de réduire la consommation énergétique des communes.

Le PIC reste soumis à l'approbation du Gouvernement. Un changement notoire à épingler : la commune devra obligatoirement obtenir l'accord préalable de la SPGE concernant les projets de voirie qui sont envisagés dans le PIC avant de pouvoir introduire son plan à la Région pour approbation. Pour rappel, cette introduction du PIC à la Région doit avoir lieu dans les 180 jours de la notification du montant octroyé à la commune.

La procédure administrative

La transmission des pièces et dossiers à la DGO1 devra désormais se faire exclusivement par voie électronique, via le Guichet des Pouvoirs locaux. Quant au délai de suspension entre le 15 juillet et le 15 août, ce dernier est supprimé.

Chaque investissement repris dans le PIC devra dorénavant obligatoirement faire l'objet d'une réunion plénière d'avant-projet organisée et présidée par la commune concernée.

Le champ d'application de la tutelle d'approbation repris dans le décret instaurant la réforme est étendu.

D'une part, au stade projet, l'avant-projet indique explicitement que les dossiers d'acquisition sont soumis à l'approbation du Gouvernement.

D'autre part, au stade de l'attribution de marché, lorsque la décision d'attribution est prise et le montant du marché inférieur aux montants au-delà desquels le marché est soumis à la tutelle générale d'annulation, la commune devra transmettre le dossier d'attribution non plus pour information comme c'était le cas auparavant, mais bien pour approbation. Ce délai d'approbation du dossier d'attribution sera de trente jours à dater de l'accusé de réception et de ses pièces justificatives par la Région wallonne. Ce délai sera prorogeable une seule fois de quinze jours. Dès approbation de l'attribution, la commune sera autorisée à procéder à la notification du marché et devra donner ordre de commencer les travaux dans les six mois à dater de l'accord sur le dossier d'attribution.

Le contrôle définitif de la subvention aura lieu désormais au plus tard dans les six ans de la fin de la programmation pluriannuelle concernée plutôt que dans les dix ans comme c'était le cas auparavant. Cette nouvelle disposition s'applique aussi à la programmation 2017-2018.

Conclusion

Globalement, notre association attendait et réclamait deux grandes lignes directrices à cette réforme annoncée du FRIC : d'une part, le refinancement à la hausse du fonds et, d'autre part, une simplification administrative liée à son fonctionnement.

En ce qui concerne le refinancement, nous nous réjouissons de constater que nos revendications sur ce plan ont été entendues à travers la hausse du taux de subvention et l'octroi dans le cadre du Plan wallon d'Investissement d'un montant complémentaire annuel de 20 millions d'euros. Il est toutefois dommage que la hauteur du montant complémentaire accordé, à savoir les 20 millions d'euros, n'ait pas été inscrite explicitement dans le décret, ce qui aurait permis de pérenniser ce montant complémentaire au-delà de 2024 et de garantir à long terme ce retour à l'enveloppe budgétaire allouée annuellement à l'époque des plans triennaux.

Notre association regrette par ailleurs que la Région n'ait pas saisi l'occasion qui lui était offerte de travailler à une réelle simplification administrative tant attendue par les communes en ce qui concerne les dossiers subsidiés. Même si le recours obligatoire au guichet unique facilitera les démarches, les dossiers restent très chronophages à constituer, sans en oublier le coût qui en découle en dépenses de personnel. La simplification administrative appelée de nos vœux dans le cadre de cette réforme du FRIC, et qui aurait pu témoigner d'une confiance accrue envers les capacités des communes, reste à nos yeux encore trop absente de cette réforme.