



VOYAGE D'ÉTUDES DU CYCLE  
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INET PROMO 21

# APERÇU DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN BELGIQUE





# SOMMAIRE

- p. 6 — **1. TERRITOIRES ET GOUVERNANCE TERRITORIALE EN BELGIQUE**
- p. 9 — 1.1 Institutions et réformes territoriales de la Belgique : une lasagne institutionnelle et une 7<sup>e</sup> réforme de l'État
- p. 11 — 1.2 Constat d'étonnement
- p. 13 — 1.3 Découvertes et pratiques inspirantes
- p. 15 — 1.4 Synthèses
- p. 18 — **2. L'INNOVATION AU SERVICE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE EN BELGIQUE**
- p. 20 — 2.1 Seraing, ou la résilience territoriale en action
- p. 22 — 2.2 Liège, ville d'histoire et d'avenir
- p. 23 — 2.3 Charleroi, la start-up au service du public
- p. 25 — 2.4 GECT Lille - Courtrai/Kortrijk - Tournai
- p. 26 — 2.5 Tournai, IDETA : agence de développement territorial
- p. 27 — 2.6 Bruxelles : territoire de contrastes et de développement humain
- p. 28 — 2.7 Molenbeek, commune d'accueil et d'intégration
- p. 29 — 2.8 Malines, ville inclusive
- p. 30 — 2.9 Gand/Gent, la culture de l'aménagement du territoire
- p. 32 — **3. LE MANAGEMENT, L'AGILITÉ ET L'INNOVATION DES ORGANISATIONS**
- p. 34 — 3.1 Un cadre de gouvernance politico-administratif défini
- p. 36 — 3.2 Une traduction managériale incertaine
- p. 46 — **4. CONCLUSION**
- p. 48 — 4.1 La complexité et la coopération
- p. 49 — 4.2 L'agilité et l'innovation
- p. 50 — 4.3 La citoyenneté active

# INTRODUCTION

Destination Belgique cette année, pour le voyage d'études de la 21<sup>e</sup> promotion du cycle de formation de l'INET pour les directeurs généraux des collectivités territoriales.



La Belgique est un pays au fonctionnement institutionnel particulier et original. Cette monarchie constitutionnelle fédérale à régime parlementaire incluant des communautés a subi des chocs socioéconomiques importants aux conséquences sociales et urbaines dramatiques. Mais ce pays présente aussi des expériences réussies de restructurations économiques suite à ces crises. Plusieurs questions clés sont venues alimenter cette curiosité pour la Belgique. Quelle gouvernance dans un pays fédéral parlant 3 langues officielles, abritant trois communautés différentes reconnues ? Quelle place pour les collectivités territoriales ? Quelles pratiques ont permis aux territoires belges de sortir des grandes crises économiques et sociales ? Comment fonctionnent les collectivités territoriales dans cette monarchie constitutionnelle fédérale ? Et enfin, bien sûr, quelle place et quels rôles pour les directeurs généraux de ces collectivités ?

Pour tenter de répondre à ces questions, le groupe de DG en formation s'est focalisé sur quatre problématiques :

- La gouvernance des territoires et leur interrelation.
- L'innovation au service de l'action publique locale.
- Le management, l'agilité et l'innovation des organisations.
- Les cadres dirigeants et les relations élus-administration.





# 1. TERRITOIRES ET GOUVERNANCE TERRITORIALE EN BELGIQUE

- 1.1 Institutions et réformes territoriales de la Belgique : une lasagne institutionnelle et une 7<sup>e</sup> réforme de l'État
- 1.2 Constat d'étonnement
- 1.3 Découvertes et pratiques inspirantes
- 1.4 Synthèses

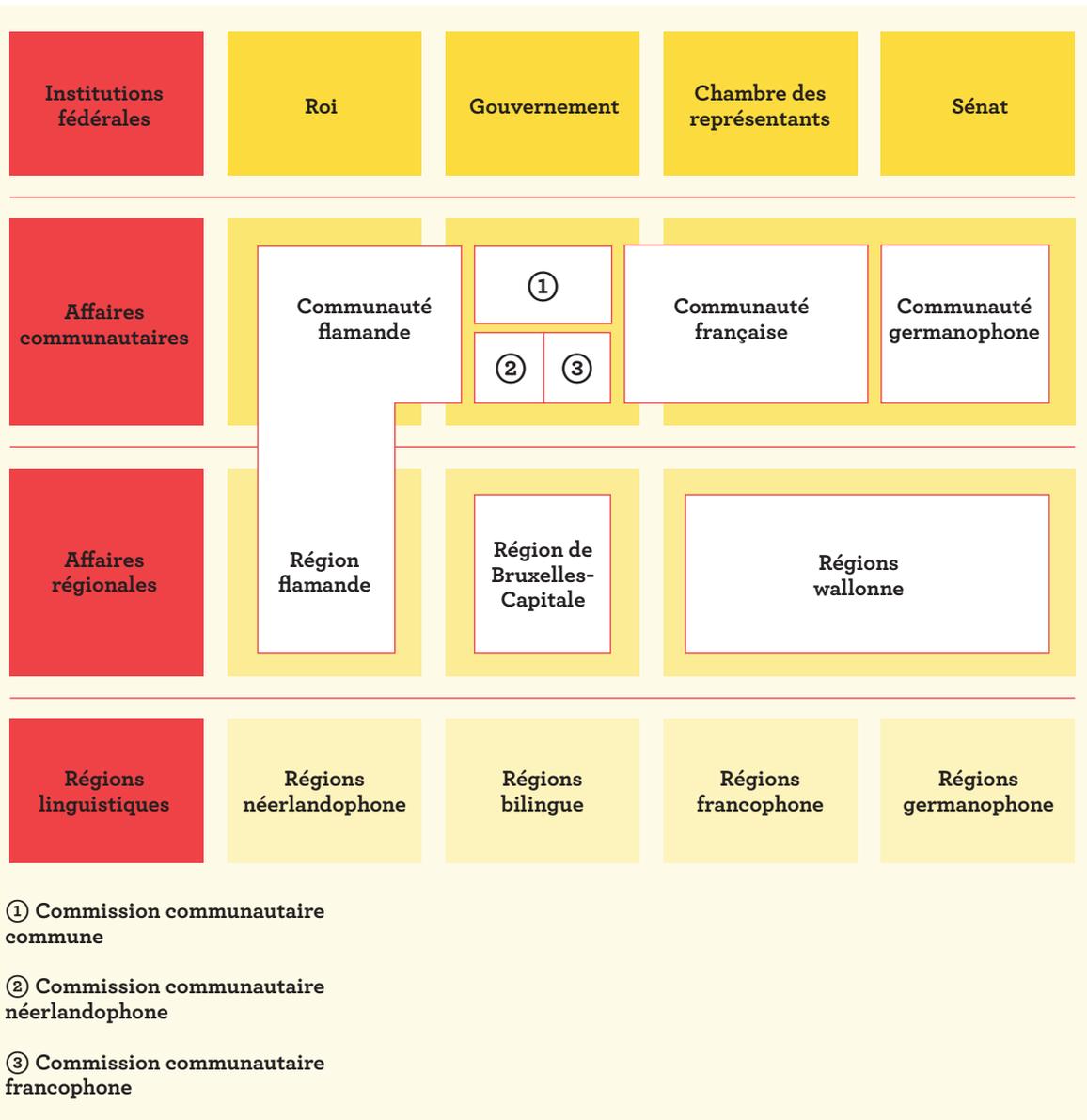
**Si la France a son millefeuille, la Belgique à ses lasagnes !**

**Décrit comme tel par les Belges, le système institutionnel belge est composé :**

- **de trois Communautés donnant lieu à 3 territoires institutionnels compétents sur tout ce qui touche à la langue, la culture et l'enseignement : les Communautés flamande, française (appelée aussi Wallonie-Bruxelles) et germanophone**
- **de trois Régions compétentes en tout ce qui concerne « le sol », soit l'aménagement du territoire, l'économie, l'environnement et les pouvoirs locaux : Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale**
- **d'un État fédéral ; chargé d'assurer un liant du tout sur les fonctions et valeurs qui font nation : la défense nationale et la sécurité, la sécurité sociale... et le respect de l'autonomie de toutes les couches institutionnelles !**

**Il est à noter que « l'émancipation » flamande s'est opérée sur la question linguistique et a ainsi donné lieu aux communautés ; alors que celle des Wallons s'est faite par le territoire conduisant à la mise en place des régions. Ce sont ces logiques qui peuvent expliquer, en partie, la complexité institutionnelle.**





Source : [www.vivreinbelgique.be](http://www.vivreinbelgique.be)

# 1.1

## INSTITUTIONS ET RÉFORMES TERRITORIALES DE LA BELGIQUE : UNE LASAGNE INSTITUTIONNELLE ET UNE 7<sup>E</sup> RÉFORME DE L'ÉTAT

- La constitution de 1993 a consacré le statut d'État fédéral de la Belgique avec une superposition complexe des institutions. Le tableau précédent résume « cette lasagne institutionnelle ». Le fonctionnement de l'État repose sur le principe de l'équivalence des normes des entités fédérées. Les lois fédérales ainsi que les décrets régionaux et communautaires ont la même valeur juridique. En cas de conflit, le Conseil Constitutionnel tranche.
- Bruxelles-Capitale, à la fois Région, région bilingue et agglomération de 19 communes, concentre cette complexité du fonctionnement des institutions, particulièrement dans les matières communautaires, dans lesquelles interviennent d'une part les deux grandes Communautés, flamande et française, pour les institutions qui en raison de leur organisation ou de leurs activités sont considérées comme unilingues, et d'autre part la Commission communautaire commune lorsqu'il s'agit d'institutions considérées comme n'appartenant pas à un seul régime linguistique.
- Sur le plan des réformes, la Belgique en a connu six depuis 1970, soit en moyenne une tous les huit ans, la septième n'est pas vraiment engagée à ce jour. Les six réformes précitées visaient soit la mise en place de la fédéralisation, soit la constitution des régions et des communautés parmi les réformes engagées, l'une a visé la fusion contrainte et forcée des communes : de 1975 à aujourd'hui, le nombre de communes a été divisé par quatre (2 359 à 596). Ces fusions ont conduit, dans certains cas, à des dérapages budgétaires (Liège) nécessitant, dans les années 1980, des plans d'austérité des finances communales. La septième réforme de l'État devrait conforter la régionalisation renforcée des compétences (du fédéral vers les régions) et la confirmation de l'ancrage communal pour la mise en œuvre des politiques régionales et communautaires.

## RECOMPOSITION DES TERRITOIRES : DES STRATÉGIES RÉGIONALES DIFFÉRENTES, MAIS UN SOCLE COMMUN

Globalement, nous pouvons distinguer **trois grandes stratégies de recomposition des territoires** :

- La stratégie en réaction au processus de désindustrialisation entamé dans les années 1970 des communes wallonnes : Seraing (« La Cité de Fer »), Liège, Charleroi, mais également Molenbeek (le Manchester de Bruxelles). Cataclysme qui a connu son apogée avec le départ de Arcelor Métal et Caterpillar provoquant de lourdes pertes d'emploi, mais aussi des friches industrielles polluées en secteur urbain.
- La stratégie des communes frontalières (Tournai) qui repose sur le développement et la stratégie de l'Eurométropole.
- La stratégie des communes flamandes (Malines, Courtrai et Gand) axée sur une optimisation de l'occupation de l'espace : concentration et densification urbaine en luttant contre les « dents creuses », un renforcement de la trame « bleu/vert », et une agriculture urbaine.

## UN SOCLE COMMUN

- **Des documents de planification**, plus récents dans la Région wallonne : Le Master plan à Seraing, le Plan Stratégique Transversal (PST) à Liège, désormais généralisé dans toute la Wallonie. Même si ces documents de planification n'ont pas de « valeur légale », ils font consensus et transcendent les clivages politiques. Le recours à des Bouwmeester indépendants (maître-architecte) pour vérifier la conformité des projets au schéma de développement des grandes villes avec un recours systématique en Flandres et Bruxelles et émergentes en Wallonie (Charleroi).
- **Des outils de mise en œuvre externalisés** : Régie Autonome (Seraing) et des structures associatives. Ce mode opératoire est justifié par l'agilité et les facilités de contractualisation de ces structures (notamment en termes de contrat de travail).
- **Un acteur central : la Région** qui gère notamment les fonds européens FEDER et s'appuie sur l'ancrage communal pour la mise en œuvre de l'aménagement du territoire.



IDETA à Tournai

# 1.2

## CONSTAT D'ÉTONNEMENT

- Le cadre institutionnel actuel n'est plus celui qui a prévalu durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle et qui était le fruit d'un souhait initial des trois communautés de ne pas être absorbées par les communautés et pays voisins (France, Pays-Bas), il cherche aujourd'hui à éviter l'éclatement du pays

→ **le compromis est un art nécessaire dans l'intérêt d'être ensemble** avec comme postulat le respect de la diversité et le fait de ne pas concentrer les pouvoirs. Même si l'intérêt général et la solidarité territoriale ne priment pas sur l'organisation choisie, les valeurs fondatrices sont la coexistence possible des systèmes et la création d'opportunités pour chaque habitant et chaque territoire d'être maître de son destin.

- **Ce qui marque en termes d'organisation territoriale c'est la place de la commune dans le système :**

- La commune est confortée dans son rôle y compris par l'effet levier des autorités supérieures.

- Le système fonctionne... mais instaure un cadre concurrentiel entre les territoires. La capacité à développer les territoires semble fondée sur la capacité individuelle des communes à activer les leviers politiques et financiers.

- La commune = le support et la concentration des compétences des niveaux supérieurs ; elles créent des échelles de projet intercommunal/métropolitain.

- La répartition des compétences entre niveau n'a pas été remise en cause, lors des entretiens, même si parfois le découpage territorial de leur mise en œuvre interroge les territoires rencontrés. Ceux-ci ont la plupart du temps évoqué la constitution d'échelons intermédiaires notamment intercommunaux, qui semble alors un vrai système choisi, agile, sans cadre et orienté avant tout sur le projet commun qui l'a suscité (tant sur le plan de l'aménagement que du social).

→ En n'attendant pas une politique définie et dirigiste de l'État fédéral, **les communes s'organisent avec leur propre intelligence de programmation et leur planification territoriale.** Cette autonomie de compétence les rend libres de choisir leur vision du territoire et induit une agilité naturelle à se projeter dans une vision stratégique du territoire. D'ailleurs, le fédéral n'est aujourd'hui plus compétent qu'en matière de maintien de l'ordre et de sécurité civile. Ce sont aujourd'hui les régions qui ont la main et les moyens financiers. Les communes disposent en théorie d'une large autonomie ; en pratique, elles dépendent très largement du financement apporté par la Région dont elles dépendent.

● **En termes de stratégie territoriale, en tenant compte de ces échelles d'action et de la tutelle exercée par les différents échelons régionaux (Région et Communautés), on note les points suivants :**

- Que les communes sont intégratrices des actions menées par les autres niveaux au sein de plans stratégiques. Hier spontanés (master plan Seraing, schéma directeur de Gand), ces plans sont désormais obligatoires en Wallonie dont la Région les a imposés dans le cadre du FEDER.

- Une appropriation totale du système de l'appel à projet par les communes.

- Les rapports entre les acteurs du système sont assez libres et avant tout orientés projet

- Rôle de l'associatif (et de son indépendance), des structures en gestion déportée (CPAS), mais sans gouvernance commune.

- Pas de réticence à « externaliser » : association/régie autonome/agence ; pas de rapport conflictuel à la division du pouvoir et la multitude des acteurs.

- La gestion du rapport au temps entre l'aménageur, le social et le développement local et économique est décomplexée : « on donne à voir » dès le début du projet.

**À NOTER**

- Au-delà de l'histoire du peuple belge dans sa raison de faire Nation, la taille du territoire joue beaucoup dans le choix d'aménagement : territoire concentré, où le lieu de vie est la ville (la campagne est cultivée) ; où chaque ville est au plus à 20 minutes des villes voisines et que le maillage urbain est la vision programmatique dominante dans les deux régions.

- Dans les deux régions, le groupe a pu observer une forte retenue sur la contextualisation budgétaire et réglementaire des projets et politiques publics présentés.

Le rapport au citoyen est alors totalement pris en compte dans une « relation client » : facilité d'accès, lecture du projet donné dans les documents stratégiques largement communiqués.

# 1.3

## DÉCOUVERTES ET PRATIQUES INSPIRANTES

● **Un pays avec deux nations ?** La frontière ne semble pas seulement linguistique et si les Wallons n'ont pas cessé de nous parler des Flamands et de la Belgique, l'inverse n'est pas du tout vrai. À titre d'exemple, c'est la coopération avec la métropole lilloise qui a permis de développer le dialogue entre Tournai et Kortrijk !

● **La pratique de la concertation dans les projets d'aménagement paraît plus ouverte qu'en France** (à l'exemple de Seraing) avec des associations plus autonomes des pouvoirs publics grâce notamment à une sécurité pluriannuelle de financement.



● Le dialogue imposé entre les niveaux institutionnels comme technique de construction de décisions publiques plus pertinentes et mieux acceptées ne laisse pas d'étonner : un acteur a revendiqué la « lasagne institutionnelle » comme moyen de « concilier l'inconciliable de façon à ce que plus personne ne comprenne rien et que les choses soient ainsi pacifiées ».

● **Un grand pragmatisme dans l'action et une cohérence assumée dans les choix** avec parfois des positions qui interpellent favorablement ou non selon nos représentations (ex. : valorisation de l'industrie de l'armement, promotion de la diversité, approche très libérale de la politique de l'emploi...)

● **La réhabilitation d'un immeuble de logement social de Gand**, frugale dans ses moyens, durable dans sa technique, mais ambitieuse dans sa réalisation (adjonction de balcons à tous les logements devenus parallèlement traversants pour plus de luminosité et d'ensoleillement), **pourrait apparaître comme un modèle à suivre en matière de transition écologique et solidaire**, un peu dans la mouvance du Pritzker Price 2021 (Lacaton-Vassal).

● **Au final, on peut s'interroger sur l'organisation territoriale belge** : globalement constitue-t-elle un système qui oblige les parties prenantes à se parler pour tirer parti de la contradiction ? En cela, elle composerait une vision avant-gardiste d'une nécessaire transformation démocratique plaçant le dialogue et la délibération au cœur du système et comme conditions préalables obligatoires à la décision publique. Le temps de la délibération et de la nécessaire coordination serait alors à considérer comme un investissement en faveur de la qualité de la décision publique. Mais à l'inverse de cette vision peut-être trop idyllique, il est aussi permis de questionner la durabilité d'une telle organisation empirique et contingente, surtout en cette période d'accélération des changements à mettre en place, qui pourrait aussi bien s'apparenter à un lent processus pacifié dont l'agenda caché aboutirait à la séparation entre deux nations nouvelles constituées autour de leur langue propre...

## CE QUI POURRAIT ÊTRE TRANSPOSÉ EN FRANCE ET DANS NOS PRATIQUES

- La logique projet décomplexée : on ne pense pas compétences et finances, on pense projet et ensuite on agit ensemble.
- Le recours à la planification assumée et délibérée : on fixe le cap et on déroule.
- L'intégration forte de l'utilisateur du service public dans la réflexion et la mise en œuvre.
- La conception de la concertation comme un véritable dialogue ouvert et pas seulement comme une procédure obligatoire dont l'objectif est qu'il pèse le moins possible sur le choix unilatéral initial.
- Une méthode concentrée sur l'action, le concret plutôt que sur le conceptuel et la réflexion méta, avec le postulat préalable de bien « caractériser le problème » : quel est l'objectif ? Pourquoi cet objectif ? A quelle échelle de temps est-il atteignable ?
- En matière de réhabilitation du logement social, concevoir des projets sobres, mais ambitieux (au lieu de démolir et reconstruire, ajouter des balcons à tous les logements et les transformer pour les rendre traversant).
- Le recours au Bouwmeester : maître-architectes indépendants veillant à la conformité des projets au Projet de Territoire, écartant ainsi les risques de « compromission et de complaisance ».

## ASPECTS À PARTAGER AVEC SES ÉQUIPES

- L'ouverture d'esprit, l'agilité, la participation citoyenne élargie, la planification des actions.
- Chose difficile = somme de choses faciles.
- Mettre le citoyen au travail (emmener vers une vision à 30 ans, réfléchir en collectif), pas seulement lui demander son avis, en lui demandant ce qui ne va pas, mais surtout ce qui va, « l'air de rien » lors de rencontres informelles, dans des activités déjà existantes ou autour de balades urbaines.
- Concevoir des projets d'aménagement impliquant les « fréquentant » (=habitants et usagers).
- L'herbe n'est pas plus verte ailleurs !
- La place de l'administration et le rôle « assez réducteur du DGS » et sa quasi inamovibilité.
- Des syndicats constructifs et pas enclins à la grève systématique.
- Une prépondérance des emplois contractuels.

## ASPECTS VENANT RÉINTERROGER LA FONCTION DE CADRE DIRIGEANT

- La conduite de projet à large échelle participative
- La liberté de penser projet avant de s'imposer des contraintes
- Réorienter l'allocation de mon temps :
  - Considérer davantage, dans un rythme d'action effrénée, le temps de la délibération et de la nécessaire coordination comme un investissement en faveur de la qualité de la décision prise
- Proposer et mettre en œuvre des politiques publiques plus pragmatiques, concrètes et orientées vers les résultats, en partant du problème et en cherchant de façon concertée une solution pratique rapide, en s'embarrassant moins avec de longs débats préalables sur les principes.
- Les avantages de la fonction de DGS dans la fonction publique territoriale française: le rapport de confiance DGS/Autorité territoriale, rôle d'impulsion du DGS, mobilité.

<p><b>COOPÉRATIONS INTERTERRITORIALES</b></p>	<p>La relation entre les collectivités est basée sur l'autonomie de chacune. Certaines villes se proclament métropoles, mais il aurait été intéressant de voir comment les de voir des communes « sous influence » métropolitaine vivent la situation sans lien intercommunale. La dimension intercommunale émerge spontanément et n'est pas institutionnalisée.</p> <p>Mobilisation des différents niveaux dans une logique de gestion de crise induite institutionnellement.</p> <p>La notion d'intercommunalité et de métropole informelle apparait, territoire de coopération, mais chacun conserve sa dynamique.</p> <p><b>OUTILS</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Task force UE – État Fédéral – Wallonie pour sortir rapidement de la crise économique subitement générée par le départ d'un employeur majeur : le travail ensemble apparait comme une évidence, indépendamment des institutions. L'objectif c'est la fluidification :           <ul style="list-style-type: none"> <li>· La formation commune pour faire culture commune.</li> <li>· Mise en place de protocoles de coopération entre les communes et les territoires voisins.</li> <li>· Création de groupe d'action informel et de gouvernance « légère ».</li> </ul> </li> </ul> <p>→ <b>Ce qui prime c'est le projet, on ne réfléchit pas d'abord à comment, mais d'abord pourquoi, avec qui, par qui et à quel coût, ensuite on définit comment de façon très libre.</b></p>
<p><b>RELATION ÉTAT ET COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b></p>	<p>La commune = la municipalité, forte réduction du nombre ; c'est un pouvoir subordonné aux autres niveaux (provinces, région, communauté, fédéral) ; la commune doit rendre des comptes à tous.</p> <p>Décentralisation par services (le pouvoir supérieur confie la compétence, mais la manière de le faire est laissée à l'appréciation de la commune) ou en décentralisation territoriale (la compétence est transférée, mais n'est pas obligatoire) ; en déconcentration (transféré par l'État, aucune latitude).</p> <p>La relation avec l'État est assez distante, l'État exerce une tutelle limitée laissant une très grande autonomie.</p> <p>L'insuffisance d'État dans son rôle de soutien (ou de solidarité?) s'est toutefois localement fait sentir dans un contexte de crise (sanitaire ou catastrophe naturelle voire choc économique).</p> <p>Le Rôle de la Région a semblé prédominant, notamment dans sa fonction planificatrice et autorité de gestion des fonds européens : passage d'une logique de programme pluriannuels (fonctionnement continu) à planification à long terme ; Les territoires rencontrés ont exprimé un décalage de représentation entre l'État dont les membres du parlement sont issus des petites communes et les villes/métropoles peu représentées pour des raisons de règles institutionnelles.</p> <p>→ rupture) ; négociation permanente entre le projet de ville et les autorités.</p> <p>Des difficultés dans l'exercice de la coopération liées à des organisations institutionnelles différentes de l'État localement : préfet ↔ ministre-président de la région.</p>

<p><b>DÉVELOPPEMENT ET DYNAMIQUES TERRITORIALES</b></p>	<p>Dans les villes visitées en Wallonie, le développement territorial est majoritairement dicté par la crise industrielle, à l'exception de Tournai (mais dont le réveil s'est avéré de fait tardif quand on la compare à Kortrijk). Les villes sont le plus souvent à la manœuvre, mais avec l'appui important de la région et plus secondairement de la province. Deux faits notables toutefois. À Liège, c'est la SNCB qui impose son projet de gare TGV et la ville qui est contrainte d'adapter son projet urbain pour l'accueillir. À Charleroi, la ville n'exerce par le leadership sur l'action publique en faveur de l'emploi dont le pilotage est confié à une structure parapublique <i>ad hoc</i> avec des instances supérieures très présentes. C'est le bourgmestre Paul Magnette qui est à l'origine de l'idée et qui a voulu cette « administration de mission » pour éviter les « lourdeurs administratives ».</p> <p>À Bruxelles capitale, les dynamiques territoriales semblent une articulation complexe (une superposition ?) de dynamiques propres à une ville-monde abritant de grandes institutions internationales, d'autres liées à une capitale fédérale en relation avec ses banlieues urbaines hétérogènes et d'autres enfin relatives à sa position insérée au cœur de la région flamande. C'est ici que l'expression belge de « lasagne institutionnelle » a pris sa plus forte expression tant le nombre de niveaux à coordonner pour avancer donne le vertige !</p> <p>En Flandres, le contexte économique apparaît très porteur et les collectivités se positionnent en accompagnement d'un développement en partie autonome de leur intervention. À cet égard, les politiques publiques conduites semblent surtout porteuses d'objectifs de vie harmonieuse et durable (« samen stad bouwen »), de développement équilibré du territoire et de solidarité entre les groupes sociaux (accès au logement, diversité...). Les démarches participatives sont revendiquées pour créer du consensus (<i>deep democracy</i>, budgets participatifs...).</p> <p>Dans tous les cas de figure, l'organisation fédérale de la Belgique montre combien le développement territorial suppose la coordination des différents niveaux institutionnels entre lesquels les compétences sont réparties avec une prépondérance des régions (politiques territoriales) et des communautés (politiques individualisées) et une existence informelle de l'intercommunalité liée à un nombre de communes plus réduit qu'en France.</p>
<p><b>RÉSILIENCE</b></p>	<p>À Liège comme à Seraing, le départ de la sidérurgie a produit un choc et a déterminé le développement du territoire pendant des décennies. Les communes ont alors entrepris de conduire la reconversion du territoire en s'appuyant sur l'élaboration d'un « masterplan ». Seraing construit une nouvelle vision d'avenir positive à partir d'un schéma directeur d'aménagement à long terme adossé à une démarche de concertation élargie qui influe sur le projet. Liège travaille au changement de son image par une candidature à l'exposition internationale impliquant des aménagements structurants (tram, nouveaux quartiers) et par la construction d'une nouvelle gare par un architecte de renom.</p> <p>À Charleroi, le départ de l'entreprise Caterpillar est vécu comme un « cat-acyclisme ». Les pouvoirs publics se sont fédérés autour d'un plan d'actions d'ampleur, à forte connotation libérale, pour l'emploi des salariés en reconversion, à partir du développement d'une nouvelle offre économique dont l'émergence et la consolidation, voire l'implantation par transfert, sont fortement accompagnées. Ici la ville n'exerce pas le leadership.</p> <p>À Bruxelles capitale, c'est surtout Molenbeek qui tente de reconstruire une image internationalement dégradée suite aux attentats de 2015 en Paris et à Bruxelles, par une politique municipale volontariste d'inclusion et une action publique forte en direction de la jeunesse et en faveur du « vivre-ensemble ».</p> <p>Dans les villes flamandes visitées (Mechelen, Kortrijk, Gent), la résilience n'apparaît pas comme un phénomène central et moteur des dynamiques territoriales, en tous cas dans un passé récent.</p>

## **2. L'INNOVATION AU SERVICE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE EN BELGIQUE**



- 2.1 Seraing, ou la résilience territoriale en action
- 2.2 Liège, ville d'histoire et d'avenir
- 2.3 Charleroi, la start-up au service du public
- 2.4 GECT Lille - Courtrai/Kortrijk - Tournai
- 2.5 Tournai, IDETA : agence de développement territorial
- 2.6 Bruxelles : territoire de contrastes et de développement humain
- 2.7 Molenbeek, commune d'accueil et d'intégration
- 2.8 Malines/Mechelen, ville inclusive
- 2.9 Gand/Gent, la culture de l'aménagement du territoire



# 2.1

## SERAING, OU LA RÉSILIENCE TERRITORIALE EN ACTION

### DÉCOUVERTE DU TERRITOIRE

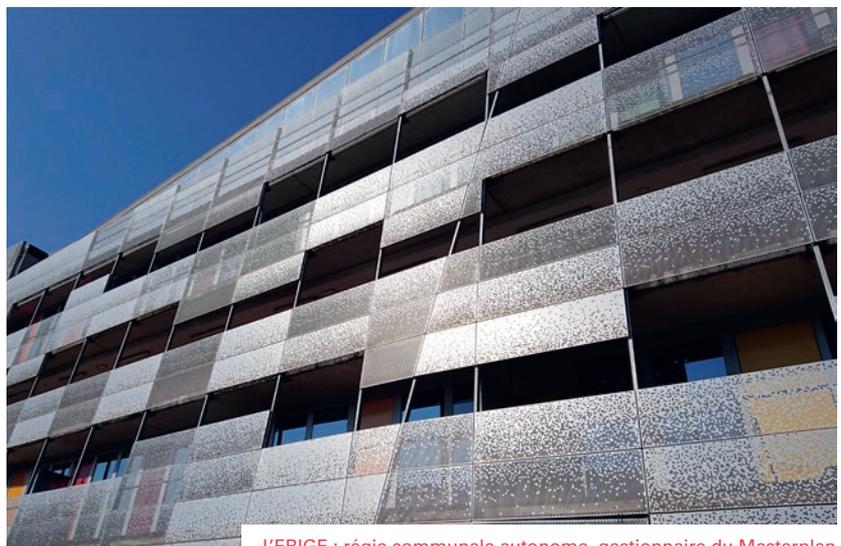
La visite de Seraing, ancienne cité sidérurgique, a démontré la capacité organisationnelle de la collectivité à se sortir de la crise de l'emploi sur son territoire. L'axe choisi est celui de la reprise de la couture urbaine pour insuffler une nouvelle dynamique. On remarque de suite une équipe de fonctionnaires investis, à haut niveau, qui a permis d'établir une vision à 30 ans. L'outil utilisé est le Masterplan, un schéma directeur des aménagements urbains et économiques nécessaire à la redynamisation globale du territoire. Celui-ci se décline autour d'une vision stratégique de développement et d'aménagement, 1/3 de zones boisées, 1/3 de zones économiques et 1/3 de zones urbanisés. Le préambule à la démarche fut d'établir un diagnostic sans filtre et l'établissement de seuils, de limites, en dessous desquels il ne faut pas descendre comme par exemple pour le chômage.

Le Masterplan fut élaboré ensuite avec la participation des habitants, « l'air de rien », avec des balades urbaines, afin que la remontée d'informations en provenance du terrain et des habitants soient optimisées, entendues. C'est ainsi que le citoyen est considéré comme la richesse de la ville; sollicité pour définir « comment on fait pour vivre ensemble »; en mettant en exergue, non seulement les projets à conduire, mais aussi pour tisser le lien entre passé et avenir, « ce qui ne doit pas disparaître ». Le Masterplan à 30 ans révèle également une volonté de travailler

sur le temps long, de telle façon que la prise en compte du temps de la transformation du territoire soit un gage d'acceptabilité et de digestion par les parties prenantes. Le processus est fondé sur la méthode du zoning, en considérant les zones prioritaires d'actions, en modélisant l'ensemble des dispositifs possibles et notamment le partenariat public/privé qui, d'évidence en Belgique, ne pose pas de problème de fond, quel que soit le regard politique qu'il lui est porté.

Les réalisations publiques se veulent exemplaires (construction passive...), leviers pour attirer investissements privés de qualité.

Adossés au masterplan urbain et économique, les acteurs associatifs ont imaginé un événement fédérateur conçu par les habitants autour de la richesse qu'ils représentent pour la ville; dont l'objectif est de mettre les habitants en action et de contribuer à les rendre fiers de leur territoire.



L'ERIGE : régie communale autonome, gestionnaire du Masterplan



La Cité de fer, Seraing

## CE QUI A SURPRIS

---

- Le masterplan, document stratégique bâti pour 30 ans, n'a pas de valeur légale, mais il fait autorité. C'est un document de référence pour le territoire, il n'est pas remis en question lors des élections. La projection à 30 ans dépasse le temps électoral et constitue le délai prospectif habituel en France.
- Le tissu associatif belge dense et riche bénéficie de financements inscrits dans la durée et a priori assez indépendant financièrement des communes. Le mode partenarial entre les différentes personnes morales semble se dérouler sans difficultés ni concurrence.
- Le recours à des occupations éphémères d'espaces en transition

## CE QUI POURRAIT ÊTRE TRANSPOSÉ EN FRANCE

---

- Le masterplan a été une réponse à la vague d'inquiétude de la population post-désindustrialisation. Pour créer de l'adhésion, le masterplan s'est construit avec les habitants dans leur environnement pour qu'ils soient à l'aise, en confiance (balade urbaine, réunion tupperware, clubs sportifs, centres sociaux...). Consciente de ses propres limites, la Ville n'a pas hésité à déléguer cette concertation auprès des acteurs associatifs (consortium de compétences).
- Poser un diagnostic lucide sur un territoire, adopter une démarche positive (faire identifier ce qui va bien plutôt que ce qui ne va pas) afin de transformer les contraintes et difficultés en opportunités.

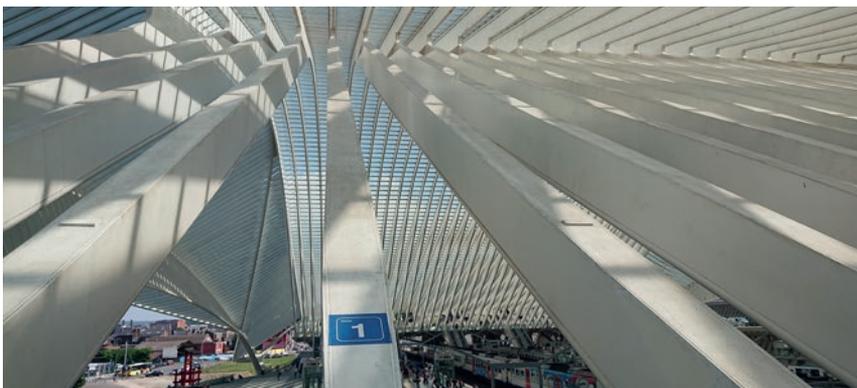
# 2.2

## LIÈGE, VILLE D'HISTOIRE ET D'AVENIR

### DÉCOUVERTE DU TERRITOIRE

Cette ville au passé glorieux (ville des princes évêques puis capitale économique de la Wallonie) a connu dans les années 1980-1990 d'importantes difficultés liées à la désindustrialisation.

Liège a lancé une stratégie de reconquête de son territoire sur les champs patrimoniaux et économiques depuis le début des années 2000. L'objectif de rendre le territoire plus attractif est potentiellement significatif notamment à travers la rénovation des grands bâtiments culturels, le développement des équipements à vocation économique le long de la Meuse, et celui des polarités métropolitaines axées sur la mixité du logement, des activités économiques structurantes. La mobilité apparaît ainsi comme l'axe central du développement, avec son fleuron, la gare centrale, œuvre architecturale remarquable qui se présente comme l'étendard de la ville. Les polarités étant elles reliées par le tramway, par un réseau de bus à haut niveau de service (plan 2023/2030). Le financement de ces ouvrages d'infrastructure majeure est assuré par une stratégie forte de recours au fonds européens avec une interaction d'efficacité remarquable entre les services communaux et régionaux. La dimension citoyenne est également évoquée avec la mise en œuvre de la consultation des habitants et usagers sur chacun des projets.



Nouvelle gare de Liège

### CE QUI A SURPRIS

- La décision de la SNCB de déplacer la gare de 200 mètres met les autorités locales devant le fait accompli.
- La réalisation d'une œuvre architecturale (architecte de renom et gare monumentale) hors sol vis-à-vis de son environnement (perçue comme l'atterrissage d'une soucoupe volante par certains habitants)
- C'est l'aménagement de cette nouvelle gare qui a été le fait générateur de la modification en profondeur de l'aménagement urbain du centre-ville (et non l'inverse !)

### CE QUI POURRAIT ÊTRE TRANSPOSÉ DANS NOS PRATIQUES

- Faire d'une contrainte une opportunité.
- Accepter de revoir un projet à la hausse ou à la baisse en cours de déroulement, sans que cela ne le remette en question (emprise des espaces à exproprier).

## 2.3

## CHARLEROI, LA START-UP AU SERVICE DU PUBLIC



A6K, hub d'innovation et de formation numérique et technologique à Charleroi Métropole

### DÉCOUVERTE DU TERRITOIRE

Le plan CATCH a vu le jour à Charleroi après l'annonce de la fermeture de Caterpillar en 2016. Celui-ci constitue le vecteur économique au cœur de la redynamisation du territoire, repose sur une décision politique forte d'accepter la création d'un exosquelette composé de jeunes talents au service de cette relance, à travers une exigence en mode projet, digne des grands groupes qui opèrent sur le marché économique mondial. Il se décline en une première phase d'analyse (autour de : « qu'ont fait les autres ? »), une deuxième phase de priorisation et de structuration de projets (la hiérarchisation d'axes d'actions autour notamment de la logistique, de la création digitale, de l'économie numérique, de la biotechnologie) et enfin une troisième, visant à renforcer les porteurs de projets et les parties-prenantes pour la mise en œuvre concrète.

Ensemble multi partenarial, CATCH est une démarche temporaire qui a une durée de vie limitée et qui possède une certaine flexibilité et autonomie dans la mobilisation de moyens. Les résultats semblent tangibles : malgré la perte de 10 000 emplois sur les 10 dernières années, 3000 nouveaux emplois sont venus de l'extérieur, et 8000 issus de la création locale (sur les 4 secteurs évoqués ci-dessus).

## CE QUI A SURPRIS

---

- Catalyseur d'initiatives, c'est la structure CATCH qui distribue les différents projets en fonction des compétences existantes dans les différentes entités.
- Démarrer non pas par un plan stratégique de développement, mais par des actions concrètes et opérationnalisables – logique de « caractérisation » (c'est-à-dire qui visibles rapidement et évaluables) pour créer une dynamique vertueuse et accompagner le récit.
- Confier à des personnes extérieures à l'administration et aux institutions, l'enjeu du développement économique et leur laisser une grande autonomie opérationnelle.
- Il faut noter face à l'obligation économique du territoire, aux différentes crises traversées, la capacité des organisations existantes, d'accepter la présence de l'Exosquelette, qui devient la référence du territoire.
- Le processus est le mode projet sous tous ses aspects avec un fait marquant de compréhension que la culture projet ne se décrète pas, mais se construit notamment au travers de la formation, la clef de la solution envisagée étant la reconversion du capital humain.
- Une approche « marketing » du développement territorial, vécue non pas comme iconoclaste, mais comme vecteur de créativité.



## CE QUI POURRAIT ÊTRE TRANSPOSÉ DANS NOS PRATIQUES

---

- Initier une démarche « bottom-up » avec les industriels et les forces vives locales pour identifier les axes de développement.
- Structurer les démarches prospectives afin de se doter d'une « boîte à projets » que l'on actionne au fur et à mesure des opportunités.
- Créer un récit fondé sur l'optimisme pour fédérer les forces en présence et transformer leur implication afin de favoriser une spirale positive.

# 2.4

## GECT LILLE / COURTRAI-MECHELEN TOURNAI



Aménagement des berges à Courtrai

### UNE INNOVATION INSTITUTIONNELLE AU SERVICE DE POLITIQUES TERRITORIALES

Le projet s'appuie, à l'origine, sur une volonté politique, celle de Pierre Mauroy dès 1991<sup>1</sup>, qui cherche à encourager la concertation interterritoriale et transfrontalière pour favoriser des projets de développement et des actions de nature à faciliter la vie quotidienne des habitants. Il se déploie ensuite grâce à la mobilisation d'initiatives de l'Union européenne (programmes Interreg, réseau Eurocités) pour enfin s'institutionnaliser en groupement européen de coopération territoriale en 2006. L'organisation présentée se réalise donc sur le fond d'une démarche de gouvernance au regard d'un continuum urbanistique constitué par ces trois collectivités. La stratégie est de développer des pôles d'action à travers de grandes thématiques comme par exemple le potentiel de l'eau sur le territoire, l'intégration du design dans l'aménagement de l'espace public, la création de rencontre de proximité. La dimension humaine semble être placée au centre de chacun des projets avec la nécessité d'une vision politique transfrontalière partagée en conscientisant le politique sur les enjeux comme la nécessité d'instaurer de l'intermodalité pour passer les frontières.

1. À travers le lancement et l'animation de la Conférence permanente intercommunale transfrontalière (COPIT)

### CE QUI A SURPRIS

- L'investissement humain et relationnel pour un niveau de réalisation somme toute réduit (plan vélo).

# 2.5

## TOURNAI, IDETA : AGENCE DE DÉVELOPPEMENT TERRITORIAL



**IDETA est une agence de développement territorial positionné en assistance à maîtrise d'ouvrage déléguée auprès de la ville de Tournai. Le projet de renouvellement urbain est engagé pour redynamiser la ville de Tournai avec une vocation architecturale et la dynamisation des mobilités. C'est un projet de revitalisation engagé à l'échelle de six ans avec un budget total de 150 millions d'euros, le reste à charge, subventions déduites, étant pour la ville de Tournai de 20 millions d'euros. On remarque ici également une agilité avérée à capter les financements européens de type FEDER grâce au partenariat opéré avec la région wallonne. Tournai nous apparait alors comme une belle endormie qui se réveille. L'ingénierie technique est assurée en interne par les services de la ville et autres structures publiques.**

# 2.6

## BRUXELLES : TERRITOIRE DE CONTRASTES ET DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

### DÉCOUVERTE DU TERRITOIRE

Les thématiques abordées furent essentiellement sociales avec une approche de la Belgique par le prisme de l'action sociale, la description du fonctionnement entre CPAS et Ville et les modes de gouvernance de l'action sociale locale. Le concept, « un service de la ville à moins de dix minutes de l'habitant » y est ici développé. Des indicateurs d'évaluation de la performance de ce concept sont établis comme vérifier l'implication de l'utilisateur/client, s'assurer que le citoyen est destinataire du service public, impliquer un processus qualité, et d'induire une consultation par le biais de formulaires de satisfaction. Cette approche est d'autant plus importante que Bruxelles est une ville contrastée avec de grandes disparités selon les quartiers.

Le ministère de Bruxelles Capitale a souhaité intégrer les politiques sociales et les politiques de santé (Plan Social-Santé Intégré) en plaçant au cœur de sa réflexion la question de l'accessibilité :

- Accessibilité géographique

- Responsabilité populationnelle : à partir de la population d'un territoire, ce sont les acteurs de santé (tous statuts confondus) qui s'accordent pour coopérer et définir des réponses adaptées

- Universalisme proportionné : mettre en œuvre des actions de prévention pour tous tout en agissant davantage auprès des populations qui en ont le plus besoin

La loi organique de 1976 oblige toutes les communes

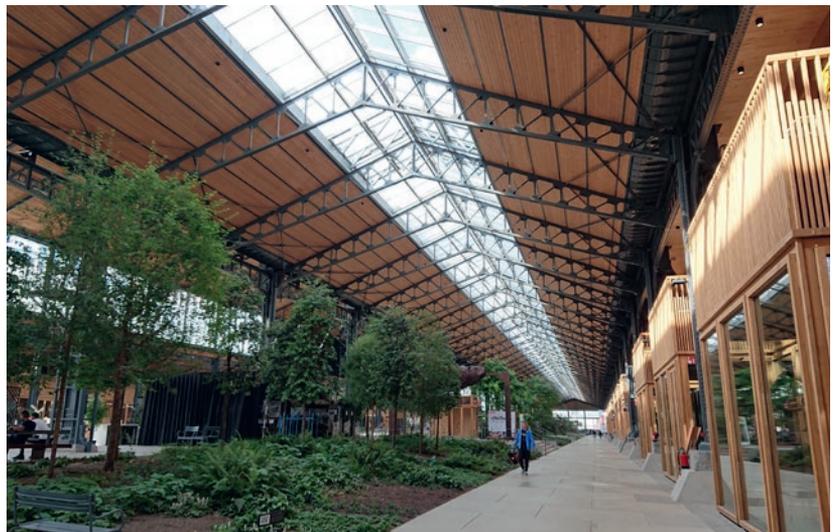
à se doter d'un CPAS (Centre Public d'Action Sociale) dont les missions sont fixées dans la Constitution : permettre à chacun de vivre de manière conforme à la dignité humaine.

### CE QUI A SURPRIS

- Les CPAS disposent de compétences résiduelles : c'est-à-dire qu'ils doivent intervenir pour chaque situation d'indignité rencontrée dans la mesure où aucun autre niveau de collectivité ne le prend en charge. Ce sont des structures souples et résilientes qui font évoluer leurs missions en fonction des besoins (ex : précarité énergétique, mais aussi conséquences individuelles du covid, réfugiés ukrainiens, etc...)

- Hiatus entre missions inscrites dans la Constitution et développement des méthodes issues du *New Public Management* (quantification de la performance, développement des appels à projets, etc...)

Ancienne gare maritime de Bruxelles



# 2.7

## MOLENBEEK, COMMUNE D'ACCUEIL ET D'INTÉGRATION

### DÉCOUVERTE DU TERRITOIRE

Cette commune fait partie de dix communes les plus pauvres de Belgique. Sa force et sa richesse se retrouvent dans sa jeunesse et son multiculturalisme. La ville est à grande densité. L'accent est mis sur l'accueil et l'intégration des nouveaux arrivants, la lutte contre l'exclusion sociale, l'accompagnement de la jeunesse par la mise à disposition de structure accueillante dans le domaine de la culture notamment.

La commune poursuit une politique d'intégration visant à la fois à instaurer une diversité sociale et culturelle, mais aussi à rendre Molenbeek attractive pour des populations extérieures (mixité sociale).

L'éducation est également un vecteur central d'action avec une approche participative importante, la création d'un conseil communal des enfants.

### CE QUI A SURPRIS

La Constitution belge prévoit que l'enseignement est libre. Cela signifie que les parents ont la liberté de choisir une école en fonction de leurs propres convictions, ce qui implique que toute organisation, philosophique ou autre, a le droit de fonder une école.

Si ces écoles satisfont à un certain nombre de critères de qualité, elles peuvent être agréées et financées (c'est un système proche du système français des écoles privées sous contrat).

Cela a généré une situation presque concurrentielle entre les établissements scolaires et un système inégalitaire. Les écoles subventionnées étant soumises aux mêmes contraintes que les écoles publiques, les inégalités se situent plutôt au niveau de l'origine sociale/ familiale des élèves fréquentant les écoles, laquelle a des conséquences au niveau des résultats scolaires.

Aussi, face à la grande autonomie pédagogique laissée aux différents pouvoirs organisateurs, l'évaluation apparaît-elle comme un levier pour réguler et harmoniser les pratiques pédagogiques entre les différents établissements, mais aussi comme outil d'amélioration continue individuelle et collective.

De façon générale, la notion de traitement égalitaire des citoyens et usagers par le service public semble être moins prégnante en Belgique qu'en France, au profit d'une vision d'efficacité.

# 2.8

## MALINES/MECHELEN, VILLE INCLUSIVE

### DÉCOUVERTE DU TERRITOIRE

La propreté tout comme la sécurité sont entendues comme des vecteurs d'inclusion.

La ville a placé la diversité comme un enjeu transversal dans l'organigramme. Tous les services doivent s'en préoccuper et une cellule rattachée à la direction générale se charge d'animer cette transversalité.

Face aux scores importants de l'extrême-droite, la ville a souhaité développer des campagnes de communication pour valoriser la diversité de la population locale.

La ville se dit inclusive, avec quatre axes de développement : le logement, l'accès à l'emploi, l'accompagnement des jeunes vers la poursuite d'études et l'emploi et le loisir.

D'un point de vue opérationnel, les processus doivent intégrer trois dimensions : la mobilité, l'entreprenariat et la lutte contre la pauvreté des enfants. D'un point de managérial, le collège échevinal, qui est le lieu de la prise de décision collective, instaure le principe de l'échec et de la reconnaissance du droit à l'erreur. Aux côtés de l'objectif de la ville inclusive, Malines s'est également fixée pour objectif d'être une ville favorisant l'économie circulaire et une ville neutre sur le plan climatique.

### CE QUI A SURPRIS

Lorsque l'on arrive à Malines, de suite on remarque l'aspect qualitatif des espaces publics avec notamment une propreté de ceux-ci remarquable. On ne nous transmet pas à date le pourcentage du budget communal réservé à cet aspect qualitatif. Un élé-

ment technique important est l'absence de poubelles de rue, une étude ayant démontré que les poubelles attireraient les déchets.

De nouveau, nous remarquons la capacité de l'organisation à mobiliser des fonds européens et à s'appuyer sur des associations qui fonctionnent en autonomie et indépendance totale vis-à-vis de l'échelon politique local. D'un point de vue sémantique, il est important de noter que l'on ne parle pas de personnes en difficultés, mais de personnes vulnérables. Le citoyen est largement consulté pour l'acceptation collective des projets, ainsi que comme évaluateur de la politique publique avec la mise en place d'indicateur spécifique.

Le rôle des élus dans le caractère opérationnel des politiques publiques (quasiment des chefs de service) est assez marqué.

### CE QUI POURRAIT ÊTRE TRANSPOSÉ EN FRANCE

- Accompagnement des nouveaux arrivants confié aux habitants (notion de tutorat, d'ambassadeur).



- Démarche de concertation avec les habitants menée autour de *policy labs* (laboratoire d'innovations fondées sur les vécus et les ressentis des habitants puis testées en petits groupes) qui a suscité fierté des habitants et appropriation plus grande des projets mis en œuvre.

Cour intérieure de la bibliothèque municipale

# 2.9

## GAND/GENT, LA CULTURE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

### DÉCOUVERTE DU TERRITOIRE

Gand est dotée d'un schéma directeur du territoire qui lui donne une vision avec une longue tradition du développement urbain depuis le début des années septante. L'objectif étant que les éléments remarquables architecturaux et paysagers reprennent une place centrale, au cœur de l'aménagement urbain. Gand est organisée pour relever le défi de l'expansion, de l'emploi, de garantir l'accessibilité tout en restant une ville conviviale. La méthodologie déployée est la densification pour créer des micro centralités et l'aération par la création de jardins, en amenant l'agriculture maîtrisée au bord de la ville centre. La mixité fonctionnelle fait partie des orientations politiques avec un équilibre logement et équipement à vocation économique et administrative. D'un point de vue développement durable, l'idée stratégique est de ramener l'eau dans la ville pour mettre en valeur le patrimoine architectural qui est de très grande qualité. La mobilité est également une orientation politique forte avec le souhait que la mobilité principale des Gantois soient assurées par des déplacements en vélo, le cyclisme urbain devenant supplétif au transport en commun. Gand est également en Belgique la capitale du covoiturage. Le piéton est donc le roi à Gand et la ville est apaisée au regard de ces mobilités douces.

La ville ne compte que 12 % de logements sociaux. L'aménagement du territoire est assuré par la direction de l'urbanisme constituée de 75 agents ce qui au ratio de ce que nous connaissons en France correspond à quatre fois notre calibrage haut pour suivre cette thématique.

La maîtrise d'ouvrage est donc en position de force, en positionnant également de manière optimisée sur le champ de la maîtrise d'œuvre, avec le rôle du Bouwmeester : le maître architecte et la création en



interne d'un groupe de vérification dite chambre de qualité. Avec cette organisation, Gand mise sur la qualité, organise la consultation des citoyens, inspire les services opérationnels. Le « construire la ville ensemble » se fait par la concertation en alignant le citoyen pour aboutir à un projet commun. La planification urbaine est assurée par des esquisses préalables qui donnent une vision de l'espace spécifique. Chaque esquisse est accompagnée par un plan de mobilité intra au quartier. L'esquisse donne le cadre qui permettra ensuite d'accorder ou de refuser un permis. La participation du citoyen à l'aménagement de son quartier se fait par des balades urbaines, par la disponibilité d'un budget participatif alloué par quartier et par an.

## CE QUI A SURPRIS

- Le rôle du Bouwmeester n'est pas imposé réglementairement (uniquement un rôle de conseil), mais a su trouver sa place dans l'écosystème de l'aménagement urbain en stimulant la qualité des projets urbains par une position indépendante.

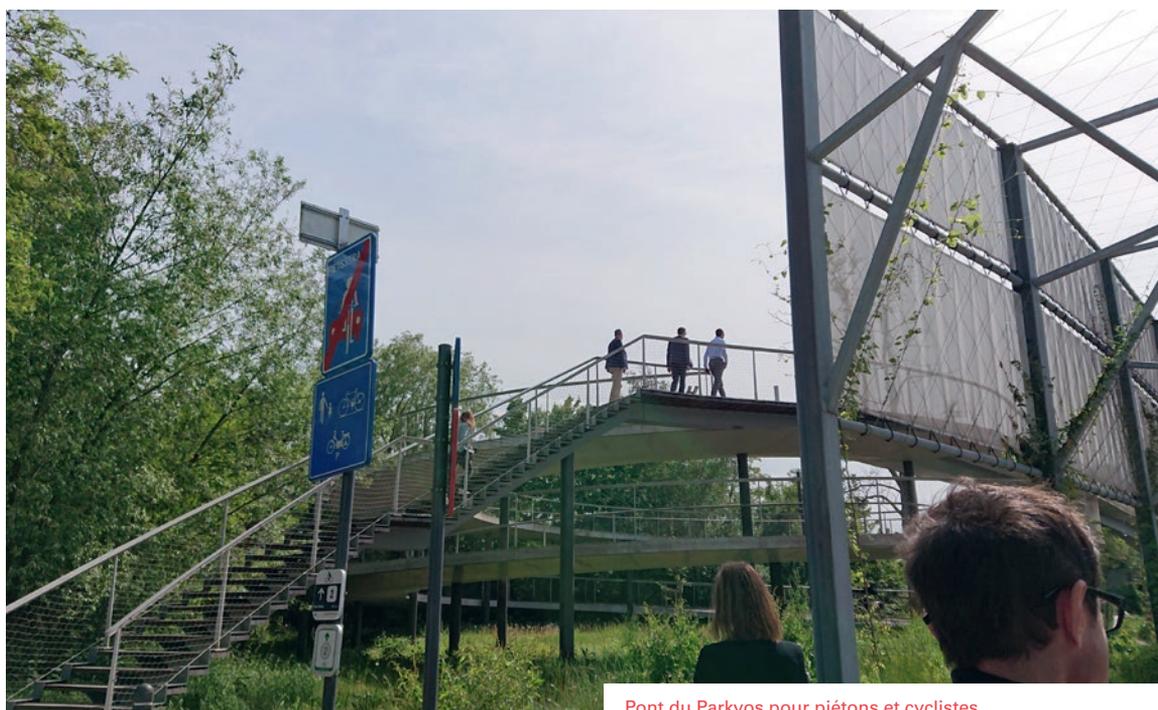
- La qualité du cadre de vie : un plan de mobilité ambitieux associé à une vision globale du développement urbain ont permis de rendre la ville plus agréable à habiter en réduisant la place de la voiture au profit des mobilités douces.

- Une juxtaposition des constructions modernes avec le patrimoine remarquable de façon plus « libérée » et erratique qu'en France.

## CE QUI POURRAIT ÊTRE TRANSPOSÉ EN FRANCE

- Débuter un projet par un aménagement transitoire (« urbanisme temporaire ») qui permet une première appropriation par les habitants et qui est pérennisé s'il fonctionne.

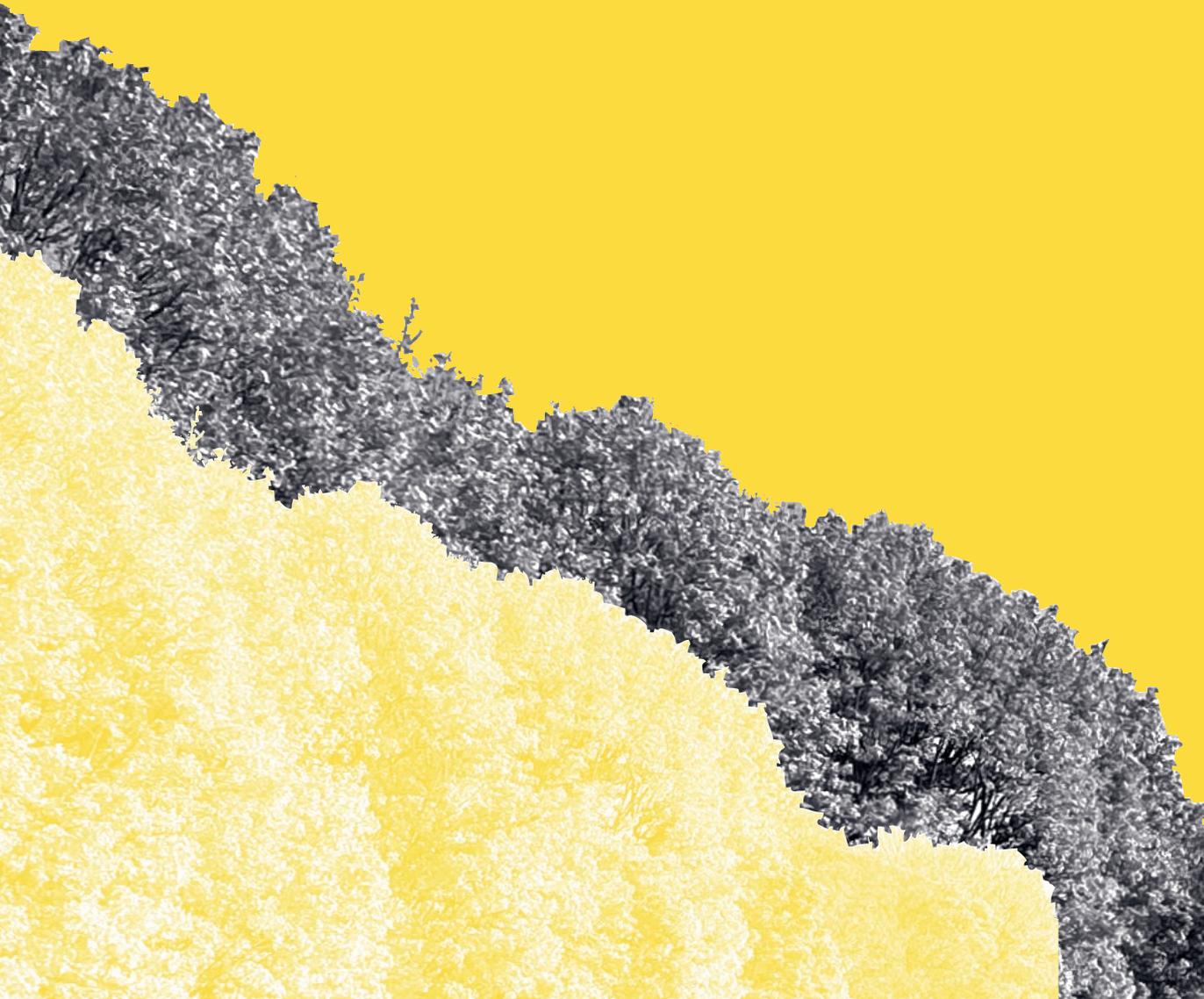
- Développer une approche « micro » de la participation des habitants : budget participatif par quartier, création de conseils citoyens par quartier, analyse fine de la sociologie de chaque quartier pour donner de la matière « objective » aux habitants...



Pont du Parkvos pour piétons et cyclistes

# 3. LE MANAGEMENT, L'AGILITÉ ET L'INNOVATION DES ORGANISATIONS

- 3.1 Un cadre de gouvernance politico-administratif défini
- 3.2 Une traduction managériale incertaine



**Spécificités organisationnelles et managériales, agilité organisationnelle, dynamiques de modernisation des services, systèmes de management orienté résultats et qualité du service rendu – impact socio-économique et environnemental, dialogue social et GRH.**



# 3.1

## UN CADRE DE GOUVERNANCE POLITICO-ADMINISTRATIF DÉFINI

Sans revenir sur l'organisation institutionnelle de la Belgique et celle plus particulière des communes (Conseil communal, Collège des échevins, Bourgmestre...); nous avons pu noter que le cadre d'action est relativement normé à travers par exemple le **Programme Stratégique Transversal (PST)**. Ce dernier

Expérimenté en collège communal à Liège, le PST est ensuite devenu un modèle pour les autres communes de la Région wallonne. À compter de la législature 2018-2024, la démarche « Programme Stratégique Transversal » (PST) est obligatoire pour toutes les provinces, toutes les communes et tous les CPAS de Wallonie. Notons que le Master Plan de Seraing, porté par la région communale, n'a pas de valeur légale, mais a nourri le PST de Seraing.

constitue un outil de gouvernance pluriannuel tout autant politique, puisque validé en collège communal reprenant le projet politique et les objectifs stratégiques élaborés à ce niveau; qu'administratif, car décliné en objectifs opérationnels et projets d'actions, définis notamment au regard des moyens humains et financiers à disposition et constituant la feuille de route pour les services communaux. Ayant vocation à fédérer tous les plans sectoriels existants (par exemple, le plan communal de développement rural, le plan d'ancrage du logement, etc.); il repose sur une collaboration entre le collège (pour les CPAS: le conseil de l'action sociale) et l'administration. Il est soumis à une évaluation au minimum à mi-législature et au terme de celle-ci et il peut être actualisé en cours de législature.

En outre, le **Plan de Cohésion Sociale (PCS)** soutient les pouvoirs locaux en Wallonie qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire. « La cohésion sociale est définie comme l'ensemble des processus, individuels et collectifs qui contribuent à assurer à chacun l'égalité des chances et des conditions, l'équité et l'accès aux droits fondamentaux et au bien-être économique, social et culturel, et qui visent à construire ensemble une société solidaire et coresponsable pour le bien-être de tous ».

Dans le cadre de la programmation 2020-2025, on recense 196 PCS pour un total de 205 pouvoirs locaux, certains d'entre eux s'étant associés pour présenter un plan en commun. « Le pouvoir local a l'obligation de

cofinancer le PCS à concurrence de 25 % du montant du subside. Il bénéficie en outre d'une aide à l'emploi sous forme de points APE (482 points au total). Un subside complémentaire (appelé "Article 20") peut être également octroyé par la Ministre de l'Action sociale aux pouvoirs locaux dont le plan a été approuvé par le Gouvernement, et qui ont déjà confié, dans le cadre d'une convention de partenariat, la gestion d'une action du plan à un autre partenaire. L'article 20 a pour finalité de soutenir des actions menées dans le cadre du plan par des associations partenaires répondant à la loi du 27 juin 1921".

On compte également 28 PCS dont la mise en œuvre est déléguée à un CPAS. Nous avons pu aussi relever des coopérations fortes entre communes et CPAS pour faire face aux demandes des usagers qui sont spécifiques aux territoires, et il n'est pas rare que des CPAS s'associent pour tenter d'y apporter les meilleures solutions.

Dans les communes bruxelloises, le bourgmestre est nommé par le gouvernement bruxellois pour une période de 6 ans parmi les élus belges au conseil communal. En région wallonne, depuis 2006, il est élu directement par la population, le candidat ayant obtenu le plus de voix de préférence (sur la liste du groupe politique le plus important de la majorité) est élu bourgmestre. La Flandre a adopté la même règle en 2021.

## 3.2

# UNE TRADUCTION MANAGÉRIALE INCERTAINE

À l'échelon communal, les bourgmestres, les collègues des échevins et les conseils communaux se sont longtemps satisfaits de l'existence de **secrétaires communaux** qui pour être le premier agent public de chaque commune, voyaient leur rôle limité à celui d'un « notaire » (« secrétaire greffier ») enregistrant les délibérations et suivant leur réalisation. Quand les communes belges ont fini par ressentir la nécessité de s'adapter à la complexité croissante de la conduite des affaires communales, les secrétaires communaux ont été remplacés par les **directeurs généraux (DG)** dont il était attendu qu'ils apportent aux élus la technique managériale et la maîtrise des modes d'action modernes des administrations territoriales ; ces aspects étant jusqu'à maintenant gérées par le bourgmestre et les échevins. Pour autant, il ne fallait pas que ces directeurs généraux puissent prendre l'ascendant sur les élus et les bourgmestres en particulier. Désormais, pour la Wallonie, le statut des DG communaux est défini dans les art. L-1124- 1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (et pour les DG des provinces dans les art. L2212-56 et suivants). Les DG ont autorité sur les services communaux ; ils pilotent le programme stratégique. Néanmoins nous avons dans certains cas été troublés par le manque de lisibilité quant au volet financier des projets menés.

### **FOCUS SUR LA CHARTE DE NAMUR**

Il s'agit d'une initiative conjointe des organismes de formation de la Grande Région et des syndicats des dirigeants territoriaux. Cette Charte qui n'a pas de valeur juridique contraignante, a été adoptée en octobre 2019. Elle définit les prérequis et les modalités d'une relation optimisée entre les élus et les fonctionnaires dirigeants des collectivités locales. Sont notamment affirmés les principes suivants :

- Le fonctionnaire dirigeant est un manager : à ce titre et pour agir dans un souci d'efficacité et d'efficience du service public, il doit disposer de tous les moyens humains, techniques et financiers nécessaires à l'exercice de ses fonctions.
- Il conseille les élus sur les plans juridique et administratif et garantit l'authenticité des décisions
- Il est le coordinateur des services et doit veiller à la bonne articulation entre l'action politique et l'action administrative.

Des échanges avec les interlocuteurs rencontrés, nous avons cru comprendre que la direction générale joue un rôle d'arbitrage entre les différentes directions en cas de non convergence de vue ou lorsqu'une entité extérieure (autre collectivité, entreprise...) prendrait une posture pouvant nuire aux intérêts de sa collectivité.

# DES CHOIX ORGANISATIONNELS AD HOC ET DES MÉTHODES INNOVANTES

## LE RECOURS À DES MODÈLES AD HOC POUR S'ADAPTER AU CONTEXTE LOCAL

La fermeture de l'usine CATERPILAR (plus gros employeur local) à Charleroi à l'automne 2016 a été la défaite socio-économique de trop. Un sentiment de fin du monde remplissait les esprits. CATCH (start-up d'utilité publique) a été le remède et plus véritablement la posologie: transformer méthodologiquement un coup du sort en chance! Ils ont commencé à 3 dans un espace de coworking en ville avec leurs propres ordinateurs; sans structure juridique au départ, puis un rattachement utile à l'équivalent de la Chambre de commerce et d'industrie (semble-t-il) pour percevoir des aides (Union européenne, État fédéral, Région wallonne). En s'adossant à une méthodologie ouverte aux «parties prenantes» (population du bassin de

Créée sur décision du conseil communal, la régie communale autonome est gérée par un conseil d'administration et un bureau exécutif. Le contrôle financier est assuré par un collège de commissaires désignés par le conseil communal en dehors du conseil d'administration de la régie et dont l'un au moins a la qualité de membre de l'Institut des réviseurs d'entreprises. Si les administrateurs représentant la commune sont désignés par le conseil communal en son sein, cela n'empêche pas la régie de compter également des partenaires privés. Le conseil communal est libre de déterminer, dans les statuts de la régie, le régime auquel il souhaite soumettre le personnel de la RCA. Elles sont soumises à la loi du 17 juillet 1975 relative à la comptabilité et aux comptes annuels des entreprises.

vie), des plans d'actions ont été formalisés et exécutés sans faux-semblants après un recensement des attendus et des potentialités. Ce qui marche avance et ce qui ne marche pas s'arrête!

CATCH a fait renouer le bassin de vie avec le succès et d'abord avec l'idée que le succès était atteignable. De même, il s'est inscrit dans un cadre temporel strictement limité.

La presse internationale s'en fait désormais l'écho: il se passe quelque chose à Charleroi! En creux, on peut estimer que les potentialités des res-

sources d'un territoire sont beaucoup plus puissantes que celles de l'administration... parce que le poids des règles administrative restreint leur agilité sans remettre en cause l'envie de faire des fonctionnaires. De manière plus prosaïque: l'administration c'est la cavalerie lourde (efficacité en masse) quand CATCH fait figure de cavalerie légère (efficacité opportune). Ainsi le recours à une logique d'«équipe étendue» constitue une innovation organisationnelle singulière.

En outre, en vertu de l'article L1231-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation: «Les établissements et services communaux peuvent être organisés en régies et gérés en dehors des services généraux de la commune». Depuis l'introduction dans le droit communal de la loi du 28 mars 1995, la commune peut créer des régies ordinaires de toute nature. En effet, ce type de régie n'est plus limité, comme jadis, aux activités à caractère industriel et commercial, ce peut être une régie foncière, une régie de voirie, une régie environnementale, etc.

Ainsi de nombreux services communaux sont gérés par des **régies autonomes**. Introduites dans la loi communale par une loi du 28 mars 1995, elles disposent, contrairement aux régies ordinaires, d'une personnalité juridique propre, distincte de celle de la commune; mais faisant l'objet d'un contrat de gestion avec celle-ci. Toutefois c'est un arrêté royal du 10 avril 1995 qui fixe la «liste fermée» des services susceptibles de bénéficier de ce statut: gestion foncière; exploitation de parkings; exploitation d'infrastructures à vocation culturelle, sportive (centres sportifs locaux), touristique et de divertissement, à l'enseignement, à des activités sociales, scientifiques ou de soins (accueil de la petite enfance); fourniture de services et travaux informatiques, etc. Depuis

2004, le statut de régie communale autonome peut être étendu aux **agences de développement local**, qui concernent uniquement les communes de plus de 40 000 habitants. À titre d'exemple, la Régie Communale Autonome de Charleroi (RCA) permet à la ville de gérer ses services axés sur les loisirs, le sport et la mobilité.

De plus, en allant à Tournai, une rencontre a pu être organisée avec l'Agence de Développement territorial de Wallonie picarde (IDETA). Celle-ci est un outil technique et opérationnel au service des communes et des entreprises. **Entreprise publique sous la forme d'une société coopérative à responsabilité limitée**, elle est composée de 5 représentants de chaque « affilié » : 25 communes, la Province du Hainaut et l'intercommunale Westlede. Cette structure ad hoc propose d'une part, « des services et des solutions immobilières adaptés aux besoins des entreprises et des investisseurs, ainsi que de l'accompagnement ciblé et personnalisé pour la mise sur pied et le déploiement de projets d'entreprises » ; d'autre part, des collaborations aux communes « dans leurs projets de revitalisation urbaine et de développement rural et touristique » (crèches pour enfants, crématorium, énergies vertes à travers sa filiale ELSA qui installe des installations de production d'énergie renouvelable, mise en valeur du patrimoine et des paysages...). Cette structure agile est de nature à inscrire ses actions dans les stratégies européennes et wallonnes pour une croissance intelligente, durable et inclusive (Plan MARSHALL 4.0, WAPI 2025), plan axé sur les 7 secteurs stratégiques de l'Eurométropole Lille-Kortrijk-Tournai : agro-alimentaire, logistique, textile/matériaux nouveaux, NTIC/ e-business, énergie, industries créatives, tourisme.

Enfin, nous avons pu remarquer la forte tendance à confier, comme à Malines (J@M et Bienvenue à Malines), des pans entiers de services communaux à des **Associations à but non lucratif** (ABNL) dont les conseils d'administration sont composés en grande partie d'élus, consacrant dès lors le rattachement aux choix de la ville et la capacité à porter politiquement les projets et actions ainsi délégués.

## LE RECOURS À DES MÉTHODES AD HOC POUR GAGNER EN AGILITÉ

---

Plusieurs d'entre elles ont pu être relevées lors de nos différentes visites comme :

- L'expérimentation et le droit à l'erreur : en réaction à des situations de crise, agilité et innovation sont encouragées dans le cadre d'un processus d'amélioration continue.
- L'association d'acteurs privés : pour permettre une meilleure efficacité et une obligation de résultat.
- L'utilisation du matriciel dans les organisations à plusieurs niveaux comme à Malines : la ville incarne le modèle inclusif par la création d'une direction dédiée à la mise en œuvre de la ville inclusive, de façon transversale.
- La recherche de financements européens sont inscrits dans l'ADN des collectivités et des dirigeants en Belgique : ils s'inscrivent dans une logique d'anticipation pour le financement de leurs projets potentiels et s'appuient beaucoup sur les orientations européennes pour mobiliser des financements européens. En France, on s'appuie sur les orientations de l'État, pas sur celles de l'Europe.

# LA FORCE DU DIALOGUE SOCIAL FOCUS SUR LA WALLONIE

---

## UN CADRE DE RECOMMANDATIONS ADOSSÉ À UNE NÉGOCIATION PRÉALABLE

---

La fonction publique en Belgique est très différente que celle connue en France. En France, nous avons les trois fonctions publiques (État, Territoriale et Hospitalière) dont les règles de recrutement, de carrière, de rémunération... sont fixées au niveau national et s'appliquent au niveau local. En Belgique, chaque entité au sein du niveau de pouvoir (fédéral, régional, provincial, local) fixe le statut de son personnel. Ainsi chaque commune fixe le statut de son personnel, bien sûr dans les limites déterminées par le niveau de pouvoir supérieur (Régions), excepté pour les directeurs généraux et les directeurs financiers dont le statut est fixé au niveau régional.

Le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS donnent le cadre général dans lequel s'exerce le dialogue social. En outre, des recommandations du ministre de tutelle, au niveau régional, donnent des limites à ne pas outrepasser. Ensuite, chaque pouvoir local adopte, par délibération, les conditions statutaires de son personnel. Ces dernières, avant d'être actées par délibération, font l'objet d'une concertation avec les syndicats à la fois au niveau régional et au niveau local.

La Constitution consacre l'autonomie locale, contrebalancée par la tutelle administrative (contrôle exercé par le gouvernement régional). Dès qu'un pouvoir local souhaite prendre une disposition sur le personnel, l'autorité locale envoie l'acte pour avis préalable au ministre de tutelle qui a 30 jours pour se prononcer. Il vérifie notamment si la concertation syndicale a bien eu lieu. Le ministre a alors trois possibilités : non application, annulation ou approbation. Il vérifie la conformité par rapport à la loi et par rapport à l'intérêt général.

Le ministre de tutelle donne **des recommandations** à travers une circulaire discutée au sein d'un comité C (ministre représentant le gouvernement wallon et des organisations syndicales). Ces recommandations seront retranscrites au niveau local ou non. Il existe une marge de manœuvre au niveau local. Ces recommandations devront ensuite être intégrés aux statuts, c'est cet acte qui est transmis au ministre de tutelle *a posteriori*. L'acte doit être motivé. Le ministre de tutelle s'assurera que la motivation est bien étayée.

La **loi cadre** du 19 décembre 1974 **qui organise les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents** relevant de ces autorités et ses arrêtés d'exécution, communément appelés « le statut syndical », imposent à toute autorité publique qui envisage

Le Comité de négociation C, sous-section « Région wallonne », est composé paritairement des délégations des organisations syndicales représentatives: la Centrale générale des services publics (C.G.S.P.); la Fédération des syndicats chrétiens des services publics (C.S.C.-S.P.) et le Syndicat libre de la fonction publique (S.L.F.P.); De la délégation du Gouvernement assistée par des représentants des pouvoirs locaux wallons – « employeurs », en l'occurrence l'UVCW, la Fédération des CPAS, l'APW, Santhea.

de prendre des mesures générales en matière de personnel – statutaire et contractuel – de négocier ou de concerter celles-ci, au préalable, avec les organisations syndicales. Le Comité C wallon, évoqué ci-dessus, est ainsi un comité de négociation, créé par le statut syndical, au sein duquel le Gouvernement wallon et les organisations syndicales représentatives négocient des mesures qui concernent l'ensemble du personnel occupé dans les services publics provinciaux et

locaux wallons (à l'exclusion de celui occupé dans l'enseignement officiel subventionné). Ce dispositif distingue deux formes de consultation des organisations syndicales: **la négociation et la concertation**.

La négociation consiste en une discussion approfondie des mesures envisagées, compte tenu des parties en présence (délégation de l'autorité d'une part et délégation de chacune des organisations syndicales d'autre part), afin d'aboutir à un dispositif acceptable pour chacune d'elles. Le but recherché est un accord entre parties. L'aboutissement de ces discussions est consigné et formalisé dans un protocole.

À l'issue de cette étape, des recommandations sont alors adressées aux bourgmestres, aux DG pour concertation locale.

Les comités de négociation syndicale sont structurés – selon une forme pyramidale – de la manière suivante: Le Comité A constitue le comité commun à l'ensemble des services publics; le Comité B est le comité des services publics fédéraux, communautaires et régionaux; il est subdivisé en 20 comités de secteurs; le Comité C est le comité des services publics provinciaux et locaux; il comporte deux sections: la section « enseignement », laquelle est subdivisée en 3 sous-sections: Communauté française, Communauté flamande, Communauté germanophone La section « autre personnel », laquelle compte 6 sous-sections: Communauté et Région flamandes, Région wallonne, Région de Bruxelles-Capitale, Communauté française, Communauté germanophone, Régies portuaires flamandes.

Il est à noter que la fédération régionale des DG n'est pas représentée dans les comités C des états fédérés alors que ces derniers sont autonomes pour gérer l'administration.



Mairie de Liège.

## DES CONCERTATIONS LOCALES ADAPTÉES AUX SITUATIONS LOCALES

Ensuite, les représentants syndicaux vont dans les pouvoirs locaux au sein des comités de concertation de base pour défendre les recommandations prises par voie de circulaire, à l'échelle locale. Si le bourgmestre ne veut pas appliquer les recommandations à l'échelle locale, il n'a aucune obligation de le faire.

Actuellement, quand une circulaire arrive, il y a une démarche de sensibilisation des autorités politiques pour suivre les dispositions : rencontre avec les partenaires syndicaux locaux, travail sur un protocole d'accord, décision en conseil communal puis envoi à l'autorité de tutelle.

Le travail de tutelle a évolué vers un rôle de conseil. Dans beaucoup de communes, l'organisation syndicale a des permanences localisées qui permettent de collaborer de façon cordiale. Dans d'autres communes, les relations sont plus tendues. Le recours à la grève est possible, mais reste peu usité. Le rapport de force est également différent en fonction du poids des syndicats dans les collectivités.

Les représentations syndicales ne sont pas élues contrairement en France.

## LES CADRES DIRIGEANTS ET LES RELATIONS ÉLUS-ADMINISTRATION

Comment comprendre les responsabilités et la posture du DG, son positionnement dans l'organisation, ses relations dans le cadre institutionnel avec les élus, les partenaires.

## CONTEXTE INSTITUTIONNEL DE LA COMMUNE

La Belgique (11,2 millions d'habitants/30 502 km<sup>2</sup>), est devenue un État fédéral.

La compétence d'organiser l'institution communale et d'en assurer la tutelle, relève – en Wallonie – de la seule Région wallonne (comme c'est aussi le cas pour les deux autres régions, Flandre et Bruxelles Capitale), laquelle dispose d'un parlement et d'un gouvernement propres. Celle-ci compte environ 3,6 millions d'habitants et couvre 55 % du territoire de la Belgique. La Wallonie comporte 262 des 582 communes belges ; de grandes fusions de communes ayant été opérées, essentiellement en 1976. Leur nombre total est passé de 2.382 à 582 actuellement. La Wallonie en compte aujourd'hui 262, dont 9 de langue allemande (75 000 habitants).

Par tradition historique de méfiance par rapport au pouvoir central, les communes belges jouissent de manière très large du principe de l'autonomie communale. Il est essentiel de le préciser, dans la mesure où ceci a un impact important sur la nature même de l'ensemble de la fonction publique communale, pour laquelle tous les recrutements sont effectués au niveau local et selon un statut local (tenu de s'inspirer de circulaires régionales, mais sans obligation absolue de s'y conformer entièrement), simplement soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle régionale.

## DU SECRÉTAIRE COMMUNAL AU DIRECTEUR GÉNÉRAL EN WALLONIE : UNE RÉFORME INÉGALEMENT MISE EN ŒUVRE

---

Depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2013, on ne parle plus du « secrétaire communal », mais bien – en raison de modifications importantes du contenu de la fonction du premier fonctionnaire communal – de « **directeur général** » (DG) de la commune. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, le DG peut être assisté par un directeur général adjoint (DGA) : celui-ci assiste le DG dans l'exercice de ses fonctions et le remplace chaque fois que nécessaire. Le texte fondamental qui détermine le régime juridique et les compétences du DG et du DGA est le décret (synonyme de loi régionale, en droit constitutionnel belge) du 18 avril 2013, du Parlement wallon, « portant réforme des grades légaux ». Ceux-ci sont le DG, le DGA et le DF (directeur financier / anciennement « receveur communal »). En bref, le DF est le fonctionnaire chargé essentiellement, dans chaque commune, de la perception des recettes et du paiement des dépenses de la commune ; il dispose également d'un pouvoir de conseil et d'avis en matière budgétaire et pour certaines dépenses. Il est aussi responsable de l'établissement du compte annuel de la commune.

## ACCÈS À LA FONCTION DE DIRECTEUR GÉNÉRAL ET DE DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT

---

● Les postes de directeur général et de directeur général adjoint peuvent être attribués par **recrutement** (appel public général), **par mobilité** (appel public réservé aux autres DG/DGA), **ou par promotion** (appel interne au sein du personnel statutaire de la commune concernée), au libre choix du conseil communal (l'ensemble des élus communaux).

● Le recrutement impose la possession d'un **titre de niveau universitaire** (master), et la réussite d'un examen, organisé au niveau local, dont le canevas général des matières est modalisé dans un arrêté du gouvernement wallon.

● Sur base du rapport motivé du jury, et sur proposition du collège communal, le conseil communal choisit le DG/DGA, parmi l'ensemble des lauréats, et moyennant une motivation formelle. Le DG/DGA est alors admis au **stage**. Le nouveau DG/DGA est accompagné d'une commission de stage, comprenant 3 pairs, désignés par la FWDGC, la fédération wallonne des directeurs généraux communaux.

● À l'issue de la période de stage, la commission, à laquelle est associé un membre du collège, procède à **l'évaluation du DG ou du DGA stagiaire**.

● **Le conseil communal**, à l'issue d'un stage favorable, **nomme le DG ou le DGA, à titre statutaire**.

## MISSIONS DU DIRECTEUR GÉNÉRAL : DU GREFFIER AU MANAGER

---

### POSITION HIÉRARCHIQUE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA COMMUNE

---

● Le DG n'est plus placé sous l'autorité du collège communal (organe exécutif, comprenant le bourgmestre, les échevins et le président du CPAS), mais uniquement sous le contrôle du collège. Il peut cependant recevoir certaines « instructions » qui lui sont données soit par le conseil, soit par le collège, soit par le bourgmestre, selon leurs attributions légales respectives.

● En cours de carrière, le DG/DGA fait l'objet d'évaluations régulières, par une commission d'évaluation, composée, tout au long de la procédure, des membres du collège communal, d'un éventuel expert, sans voix délibérative, choisi par celui-ci (sans exigence absolue de qualification particulière...), et de deux DG, ayant voix délibérative, désignés par la FWDGC. L'évaluation est établie à partir d'une grille fixée par le gouvernement wallon. A cette occasion, lors d'un entretien de planification, le DG/DGA rencontre le collège : sa description de fonction, ses objectifs individuels et ses objectifs opérationnels à atteindre sont mis à jour. Dans le mois qui suit, un rapport de planification est rédigé par le collège : il fait partie du dossier d'évaluation du DG/DGA. Un entretien d'évaluation est ensuite organisé ; le collège formulant, dans le mois, une proposition d'évaluation, qui fait l'objet d'une communication au conseil communal ; le DG/DGA pouvant y annexer ses observations. Dans l'hypothèse où il y aurait deux évaluations défavorables consécutives, le DG/DGA peut être licencié, par le conseil communal, pour inaptitude professionnelle. Dans ce cas, le DG/DGA évincé dispose d'un droit de recours devant la Chambre de Recours régionale, et – le cas échéant – devant le Conseil d'État.

● **Le DG est le conseiller juridique du conseil communal et du collège communal.** Il est spécialement chargé de l'instruction et de la préparation des dossiers qui leur sont soumis, ainsi qu'à la bonne formalisation des décisions. Le DG détient également le contresing (outre la signature du bourgmestre) de toutes les pièces qui engagent la commune : correspondance, actes, délibérations (décisions du conseil et du collège) ; à l'exception des actes d'État civil.

● **Le DG est le chef légal de tout le personnel communal** (excepté du DF qui dépend directement du collège). Le DG est donc le supérieur hiérarchique du DGA, du personnel administratif, technique, ouvrier et enseignant communal. Il instruit les dossiers disciplinaires et peut directement infliger les sanctions disciplinaires mineures : avertissement et réprimande.

● **Le DG est spécialement chargé de la mise en œuvre du PST** (plan stratégique transversal), outil de gouvernance pluriannuel, reprenant la stratégie développée par le collège communal pour atteindre les objectifs stratégiques qu'il s'est fixés. Le PST repose sur une collaboration entre le collège et l'administration.

● **Dans toute commune de plus de 10 000 habitants, le DG est tenu de créer un CODIR** (comité de direction). C'est une faculté pour lui de le créer dans les communes plus petites. **Le DG est, de droit, président du CODIR**, lequel comprend aussi l'éventuel DGA, le DF et les principaux directeurs ou chefs de service, désignés par le seul DG. Le CODIR est associé à la mise en place du PST : il participe, sous la responsabilité du DG, à la définition, à la rédaction et à l'état d'avancement des objectifs opérationnels, de projets et d'actions ; ceci, en fonction des moyens humains et matériels disponibles. Le CODIR est également compétent pour discuter et formuler des avis sur le projet de budget communal, sur les projets de modifications budgétaires, sur l'organigramme du personnel, et,

de façon générale, sur le fonctionnement des services. Il constitue, dans beaucoup de communes, une véritable force de propositions.

● **Le DG élabore le projet d'organigramme, de cadre et de statut du personnel communal.**

● **Le DG doit mettre en place, et assurer le suivi, d'un système de contrôle interne** de l'administration. Il faut savoir qu'aucun accompagnement n'avait été prévu par la Région wallonne, pour aider les DG dans cette matière totalement neuve dans la culture des communes. Heureusement, l'Union des Villes et Communes de Wallonie (association des élus communaux), en collaboration avec les fédérations de grades légaux, dont la FWDGC, a mis en place un programme de formations spécifiques, toujours en cours.

● **Le DG est membre de droit de la commission budgétaire.** A ce titre, il peut remettre un avis individuel et indépendant, sur l'avant-projet de budget communal et sur les avant-projets de modifications budgétaires.

● **Le DG peut également se voir confier la mission de fonctionnaire sanctionnateur**, par décision du conseil communal. A ce titre, après audition du contrevenant, il peut lui infliger certaines amendes administratives, dans le domaine des petites incivilités (dépôts clandestins, stationnement irrégulier, tags, etc).

● **Enfin, le DG est également « informateur institutionnel » :**

- de la Cour des Comptes (niveau fédéral) : il est tenu de lui renseigner annuellement la liste des mandats politiques exécutifs communaux ;

- de la Cellule de Contrôle des Mandats (niveau régional) : il est tenu de lui renseigner annuellement l'ensemble de tous les mandats, quelle que soit leur importance, de tous les élus communaux directs ou indirects.

## CONCLUSIONS ET PERSPECTIVES

---

Pour conclure, on peut dire que ces réformes, visant la modernisation de la fonction de DG communal, sont aujourd'hui encore, en chantier au niveau pratique.

La fonction n'est pas arrivée à maturité. Depuis 2014, certains ont plus de difficultés à entrer dans la fonction de DG. De leur côté, certains bourgmestres et collèges ont du mal à faire une place au DG à un niveau de pilotage plus important. Tout se joue souvent dans la relation DG/Bourgmestre.

Il est certain que la mise sur pied du PST, dans chaque commune, absorbe une énergie énorme de la part du DG ; ceci, à côté de ses autres tâches multiples ; notamment dans le domaine juridico-administratif. En effet, rien de ses tâches traditionnelles de greffier communal ne lui a été retiré, alors que de nouvelles attributions managériales lui ont été progressivement confiées. De plus, le succès de l'implémentation de nouveaux modes de gestion, comme notamment le PST et sa note d'accord préalable, dépend à la fois des compétences et de la polyvalence de chaque DG, mais aussi du soutien des élus (avec le respect mutuel de la frontière choix politique/gestion administrative), et – surtout – de tous les membres du CODIR, ainsi que de l'ensemble du personnel communal, dont l'adhésion et l'implication concrètes sont, bien entendu, indispensables. La densité du programme ne nous a pas permis d'aborder la relation entre le DG et le cabinet.

# 4. CONCLUSION



**Par de la diversité des territoires  
(régions, communautés, communes...)  
belges selon les quatre angles  
d'approche décidés précédemment,  
plusieurs dimensions pourraient  
désormais être mises en exergue  
de façon plus transversale  
autour de 5 mots-clés.**



## 4.1 LA COMPLEXITÉ ET LA COOPÉRATION

---

Si différentes facettes de complexité (organique, institutionnelle...) semblent être la marque de fabrique de la Belgique, celles-ci seraient difficilement « gérables » sans la mise en œuvre de dynamiques de coopération.

La Belgique existe moins que les communautés qui la composent. Les réalités locales et plus particulièrement les pouvoirs publics locaux que nous venons d'étudier sont différents d'un côté et de l'autre des frontières linguistiques. Cela nous a donné la sensation d'avoir visité plusieurs pays en une semaine ou un pays avec deux nations.

Dans ce contexte, la constitution de 1993 a consacré le statut d'État fédéral de la Belgique avec une superposition complexe des institutions. Bruxelles-Capitale, à la fois Région, Région bilingue et Agglomération de 19 communes, concentre cette complexité du fonctionnement des institutions, où dans certains domaines, pas moins de 3 commissions communautaires spécifiques doivent être consultées, et donnant lieu à des mécanismes singuliers de concertation voire de coopération. C'est ainsi que nous avons pu remarquer la place accordée à la gouvernance multi-niveaux adossée à des logiques de dialogue et de coopération verticale (entre régions et communes) et horizontale (entre acteurs publics et privés). A titre d'exemple, c'est la coopération avec la métropole lilloise qui a permis de développer le dialogue entre Tournai et Kortrijk.

En outre, les institutions belges semblent en effet avoir été créées de telle sorte qu'aucune des deux communautés française et flamande ne puisse imposer sa loi à l'autre. C'est donc un équilibre politico-institutionnel plutôt stable qui préside aux

destinées des Belges. Et cet équilibre se reproduit systématiquement à chaque niveau territorial (communes, provinces, régions, communautés, fédéral). Cela s'exprime jusque dans la limitation importante du pouvoir du Roi des Belges : son seul vrai pouvoir est de nommer le Premier Ministre, encore est-il de bon ton qu'il nomme le leader du parti ou de la coalition ayant emporté les élections au parlement fédéral... quand il y a un vainqueur !

Ainsi, l'organisation politique belge (à tous les niveaux territoriaux) semble avoir été conçue au fil du temps afin qu'aucun pouvoir autocratique n'advienne dans le pays. L'organisation collégiale des exécutifs comme l'ouverture des processus de décision locale à de nombreuses parties prenantes nous ont aussi éloigné des registres présidentialisés et verticaux, souvent si caractéristiques de nos institutions nationales et locales. Toutefois, il nous est apparu une certaine lourdeur de l'administration régionale ; ce qui pourrait expliquer les tentatives actuelles de levée des rigidités inutiles, de rationalisation des compétences et de recherche d'un nouveau dessin du périmètre de l'action publique (particulièrement en Flandres).

Les dynamiques de concertation se retrouvent aussi dans les modalités d'organisation (exemple du comité de concertation pour définir la note d'accord politique préalable au Programme stratégique) et de management (négociation, concertation et dialogue social).

En fin de compte, ces logiques d'équilibre peuvent apparaître comme fragiles et donc insupportables pour les français ; mais a contrario, n'est-ce pas notre fonctionnement qui semble bien particulier ?

## 4.2 L'AGILITÉ ET L'INNOVATION

---

En premier lieu, nous avons pu identifier un état d'esprit propice à l'agilité et à l'innovation sous des formes diverses : une approche volontaire, optimiste, non contrainte pas une obligation de résultat ou par l'égalité de traitement des citoyens, détachée des enjeux de réalisation à l'échelle d'un mandat, ouverte au temps long, où les indicateurs (L'introduction des cycles de gestion orientés « résultats » particulièrement en Flandres vient nuancer ce propos) et les chiffres ne sont pas ce qui permet de montrer le résultat d'une politique publique, qui laisse place à l'expérimentation et au droit à l'erreur...

En second lieu, plusieurs stratégies opérationnelles ont été mises en œuvre de nature à traduire concrètement ces principes. Le recours à des documents de planification (propres à la collectivité comme le Master Plan de Seraing, ou partagés désormais à l'échelle de la Wallonie comme le PST) constitue un support faisant consensus, transcendant les clivages politiques sur le temps long. Sur le plan urbain et architectural, le maître architecte (Bouwmeester) semble avoir trouvé sa place de conseiller (au sens large du terme : incitateur, inspirateur, organisateur de la concertation) du collègue des échevins en stimulant la qualité des projets urbains par une position indépendante ; celle-ci étant alors bien différente de celle de nos ABF, contrôleur et censeur. L'usage fort développé de l'externalisation (régies communales autonomes RCA de Seraing, Liège ou Charleroi, associations sans but lucratif ASBL...) permet aussi l'agilité organisationnelle et la souplesse dans la GRH tout en étant respectueux des attendus de leurs contrats de gestion avec les communes concernées. Enfin, de nombreux projets mobilisent des fonds européens d'un montant

significatif, émargeant tant au FEDER qu'aux fonds dédiés à l'innovation territoriale ; et ce, en lien étroit avec la région qui gère ces fonds et qui s'appuie sur l'ancrage communal pour la mise en œuvre de l'aménagement du territoire.

En fin de compte, les facteurs d'agilité se retrouvent dans la gestion maîtrisée des temporalités, avec des objectifs à très long termes et invariables, ainsi que dans une préoccupation constante d'adaptation des organisations au très court terme. Nous avons pu aussi noter la capacité des communes, en concertation avec les régions, à maintenir une qualité de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre interne, en plaçant le citoyen au cœur du dispositif, avec des résultats qualitatifs remarquables qui sont preuve d'une grande agilité à obtenir compromis voire consensus. L'état d'esprit historique et culturel pétri de pragmatisme constitue un terreau favorable aux nouveaux modes d'organisation et de management facilitant transversalité, recherche de solutions pratiques, remise en question régulière ; en un mot une vision libérale et libérée.

## 4.3 LA CITOYENNETÉ ACTIVE

---

La démocratie participative est une vraie réalité en Belgique. Non seulement les Belges n'attendent pas tout de l'État, mais ils se comportent vis-à-vis des affaires publiques en décideurs jaloux de leur volonté et de leur capacité de peser sur les décisions qui ont des effets sur leurs vies. Ils donnent puissamment l'impression de savoir mieux que l'État ce qui est bon pour eux et semblent apparaître comme des citoyens d'une démocratie participative quand nous les Français nous apparaissions en quelque sorte comme des consommateurs de la chose publique, des addictes à l'État.

Dans ce cadre, la consultation populaire permet aux habitants de donner leur avis sur des projets, comme par exemple l'aménagement d'un espace public. Cet avis n'est pas contraignant, mais donne un éclairage complémentaire sur la suite à réserver au projet envisagé, et conduit à moins de conflits dès le départ. Aussi, peut-elle être demandée par les citoyens eux-mêmes, via un formulaire que le pouvoir local doit établir et tenir à leur disposition. Si la demande est soutenue par un nombre suffisant de signatures, la commune ou la province est tenue d'organiser la consultation populaire à laquelle peuvent y participer tous les habitants âgés de 16 ans au moins. En outre, les habitants de la commune peuvent interpellier directement le collègue en séance publique du conseil communal sur des questions de politique locale et intéressant directement le territoire communal. Si ces différents niveaux de participation induisent un aplanissement des tensions et conflits inutiles, ils peuvent aussi générer des formes plus contrastées de néocorporatisme.

Cette immersion dans les réalités territoriales belges aura finalement interrogé notre appréhension des phénomènes auxquels nous sommes confrontés quotidiennement, invite à évoluer vers davantage de participation, de résilience et d'agilité. C'est en cela que regarder les réalités belges donne à contempler en creux les nôtres.

Pour mémoire, l'interpellation ne doit pas être contraire aux libertés et aux droits fondamentaux; ne pas porter sur une question de personne; ne pas constituer des demandes d'ordre statistique; ne pas constituer des demandes de documentation; ne pas avoir pour unique objet de recueillir des consultations d'ordre juridique.

# LES STAGIAIRES DU CYCLE DE DIRECTION GÉNÉRALE DE L'INET (2021-2022):

## Gabriel BARATAUD

Directeur général des services  
Communauté d'Agglomération ARCHE  
Agglo d'Ardèche en Hermitage

## Franck BONNET

Directeur général des services  
Commune de Dreux

## Abdelkhalek BOUKHATEM

Directeur général adjoint des services  
Commune de Pantin

## Joseph-Doris CARASSOU

Directeur général des services  
Communauté d'Agglomération du Sud

## Laetitia CROZE

Directrice générale adjointe  
Ville de Valenciennes

## Aline DEPERNET

Directrice générale adjointe  
Ville de Grenoble

## Mélanie GAUTREAU

Directrice générale des services  
Communauté de Communes Terres des Confluences

## Frédéric GOULET

Directeur départemental adjoint  
Services d'Incendie et de Secours de l'Aube

## Marie-Hélène HAMELIN

Directrice générale adjointe  
Commune de Blois – Communauté  
d'Agglomération Agglopolys

## Cécile JALLET

Directrice générale adjointe  
Conseil Départemental de la Dordogne

## Abdelkader LARBI

Directeur général  
Centre Communal d'Action Sociale de Lyon

## Carole LASNAMI

Directrice générale adjointe  
Commune de Mérignac

## Jérôme LESAVRE

Directeur général adjoint des services  
Commune de Nanterre

## Karine MABILLON

Directrice générale adjointe  
Bordeaux Métropole

## Christelle MADDALENA

Directrice générale adjointe des services  
Ville de Toulon

## Bruno MAGGULLI

Directeur général des services  
Ville de Suresnes

## Cindy SCHULTZ

Directrice générale adjointe des services  
Communauté de Communes du Grand Figeac

## Jean-Jacques SEINE

Directeur général des services techniques  
Commune de Trappes

## Stéphanie TACHON

Directrice générale des services Déléguée  
Collectivité Européenne d'Alsace

## Mathieu VALENTINI

Directeur général adjoint  
Collectivité de Corse

## Remerciements :

Christian DE VISSCHER,  
Professeur en management public  
à l'UC de Louvain

## Responsable du cycle :

Maxence CHORVOT, CNFPT-INET

## Conception éditoriale :

Patricia BAMBA, CNFPT-INET

## Illustrations & mise en page :

Cercle Studio

Édition 2023

