



*André Cools, alors Ministre des Pouvoirs locaux, des Travaux
subsidés et de l'Eau, 1988-1990 (Institut André Cools)*

Un municipaliste Ministre wallon des Pouvoirs locaux; André Cools et le décret sur le Fonds des communes (20 juillet 1989)

Serge Fillot, historien à l'Institut André Cools

Quand le visiteur pénètre dans les locaux de l'Institut André Cools, son attention est immédiatement attirée par des étagères chargées de fardes. L'une d'entre-elles porte l'inscription 'Saga du Fonds des communes', formule dont la paternité revient au journaliste Luc Delfosse⁽¹⁾. Le terme de saga n'est pas totalement usurpé.

Homme politique dont l'action est parfois méconnue, l'article a pour but d'exposer brièvement le rôle d'André Cools en tant que Ministre wallon des Pouvoirs locaux, de 1988 au 30 avril 1990, date de sa démission. Deux années qu'il a mises à profit afin d'opérer une refonte de la répartition du Fonds des communes par son décret du 20 juillet 1989. Le Fonds des communes, dont l'origine remonte à 1860, représente actuellement 20 à 25% des recettes des communes wallonnes⁽²⁾. Le 'décret Cools', dont la mise en place a suscité quelques difficultés, instaure une répartition qui profite notamment aux communes les plus touchées par la crise économique. L'étude du 'décret Cools' et des négociations politiques qui y sont liées permet de mieux appréhender l'idée qu'André Cools, municipaliste convaincu, se faisait de l'institution communale.

Introduction

André Cools, Ministre du Budget de 1968 à 1969, Vice-premier et Ministre des Affaires économiques du 27 janvier 1969 au 8 novembre 1971, Président du PSB (puis du PS) du 3 février 1973 au 26 janvier 1981, Président du Conseil Régional Wallon de 1981 à 1985, trouve avec ce portefeuille ministériel à la Région Wallonne, des défis à la mesure de ses ambitions.

Mais André Cools, c'est aussi le bourgmestre de Flémalle, commune de la région liégeoise, de 1965 au 18 juillet 1991. Municipaliste, Cools l'est dans l'âme. N'écrit-il pas pendant la campagne pour les élections communales d'octobre 1976: "Je suis un municipaliste convaincu comme la plupart des mandataires socialistes. J'estime que la politique communale est la meilleure école de sérieux et de réalisme politiques. La politique communale oblige sans cesse les hommes politiques à ajuster leurs idées sur la réalité

quotidienne. Elle les plonge dans le concret. Elle les oblige à dialoguer de manière permanente avec la population. Elle les contraint à s'inspirer immédiatement des inquiétudes des citoyens qu'ils côtoient"⁽³⁾. Autre morceau choisi: "Il faudrait rendre à ce beau mot de "commune" toute la valeur sociale et tout le contenu affectif qu'il mérite. Une commune, c'est une communauté. Une communauté, ce n'est pas seulement une entité géographique, une réalité technique, un fait institutionnel. Je définirai la commune comme un projet commun, comme un dynamisme collectif".

C'est donc bien un municipaliste convaincu qui devient Ministre wallon des Pouvoirs locaux en février 1988, et va d'emblée s'atteler à la réforme du Fonds des communes.

Bref historique du Fonds des communes (1860-1988)

En Belgique comme dans d'autres pays, l'institution communale a une longue histoire derrière elle, plongeant ses racines depuis le Moyen Âge, jusqu'à la loi communale (loi organique) du 30 mars 1836 édictée par les parlementaires de la jeune Belgique, en passant par les décrets révolutionnaires du 14 décembre 1789. Les communes régies par la loi de 1836 financent les services à la population en grande partie grâce aux droits d'octroi, qui frappent divers produits de consommation courante à leur entrée sur le territoire communal. La loi du 18 juillet 1860 abolit les droits d'octroi, entrave évidente aux échanges commerciaux, mais prive du même fait les communes d'une bonne part de leurs ressources fiscales. Aussi, pour compenser la perte de revenus, cette même loi instaure le Fonds communal, financé par de nouvel-

les taxes indirectes, telles que le produit sur les recettes des postes, le produit des droits d'entrée sur le café, le produit des accises sur les vins,... Le Fonds instauré n'a pas d'objectif de redistribution et est réparti entre les communes en fonction de leur richesse, et non de leurs besoins. Les critères de répartition reposent sur la contribution foncière des propriétés bâties, la contribution personnelle et les cotisations de patentes. Le Fonds des communes sera ensuite réformé à plusieurs reprises en 1889, en 1931, en 1948 et en 1964. A partir de 1976, le Fonds est régionalisé, ce qui signifie qu'il est fixé par les Régions tout en ne faisant pas encore institutionnellement partie de leurs compétences. En effet, l'Etat national fixe la dotation du Fonds des communes pour chaque Région, qui est répartie ensuite par un arrêté de leur Exécutif respectif. On parle alors de parts wallonne et flamande du Fonds des communes. De 1979 à 1988, la répartition est relativement stable. Pour leur part, les communes wallonnes sont divisées en trois catégories. La première reprend les métropoles régionales, Charleroi et Liège. La deuxième reprend les métropoles dites 'locales', la troisième, toutes les autres communes. La répartition en leur faveur se fait notamment en fonction de la population et d'un coefficient fiscal. Un Fonds d'aide exceptionnelle, dont les critères d'attribution sont revus annuellement (calamités, hôpitaux, police, perte d'emplois,...), coexiste à côté d'un Fonds spécial d'aide sociale dont la dénomination indique clairement la destination. Avec la nouvelle réforme de l'Etat annoncée en 1987, et le transfert de compétences qui en découle, une véritable régionalisation du Fonds des communes va bientôt figurer à l'ordre du jour.

Des Régions compétentes en matière de Fonds des communes

L'accession de Cools au poste de Ministre wallon des Pouvoirs locaux se fait dans un contexte d'approfondissement de la réforme de l'Etat. En effet, une déclaration de révision de la constitution est publiée au *Moniteur* le 9 novembre 1987. Les Chambres élues lors des législatives du 13 décembre 1987 disposent donc du pouvoir constituant. Aussi, les négociations gouvernementales auront-elles pour toile de fond un transfert de compétences de l'Etat central vers les Communautés et les Régions. La mise sur pied d'un gouvernement CVP/PS/SP/PSC/VU, avalise l'accord du gouvernement par lequel il s'astreint à aboutir à des décisions dans un délai précis, voire relativement bref. Il s'agit notamment de modifier la Constitution et d'un projet de loi sur le financement des Communautés et des Régions. Fait d'importance pour l'objet qui nous occupe, la déclaration gouvernementale prévoit d'attribuer aux Régions certaines compétences relatives aux pouvoirs subordonnés, à savoir le financement général des communes et des missions qui leur incombent.

Après la révision de l'article 59bis de la Constitution le 15 juillet 1988, c'est chose faite par la loi spéciale du 8 août 1988, qui modifie la loi de réforme institutionnelle du 8 août 1980. On joue sur un double registre, d'une part par l'extension des compétences, et d'autre part, par l'attribution de matières plus homogènes. Désormais, le financement général des communes et de leurs missions est du ressort des Régions. Reste dès lors à transférer les moyens financiers y afférents. L'opération se réalise en deux phases. Dans un premier temps,

l'on modifie l'article 115 de la Constitution, relatif au budget de l'Etat (demeuré inchangé depuis 1831), auquel on ajoute une disposition prévoyant qu'une loi à majorité spéciale fixe le système de financement des Régions, qui peuvent disposer et affecter leurs recettes en toute autonomie. Dans un second temps, suite logique de la modification constitutionnelle, l'on promulgue la loi de financement des Communautés et des Régions du 16 janvier 1989⁽⁴⁾; loi dont les mécanismes, véritables abcès de fixation du contentieux communautaire, font toujours couler beaucoup d'encre... C'en est fini du régime des transferts de dotations venant de l'Etat central.

Texte d'une complexité redoutable, la loi du 16 janvier 1989 instaure un système de financement qui, après une période transitoire de 10 ans, doit aboutir à l'application du principe de responsabilité financière. Autrement dit, de passer d'une situation où la répartition des moyens repose sur les montants des dépenses de l'Etat central pour les nouvelles matières transférées aux Régions (sur base des crédits budgétaires de 1989), à une répartition des moyens selon la localisation du produit de l'impôt sur les personnes physiques, complété de recettes non fiscales, de taxes et d'impôts régionaux et d'emprunts. Les montants de base, ou moyens de départ, dont il est question ci-dessus, sont répartis en trois masses financières. La première correspond aux dépenses courantes retirées des budgets nationaux et transférées aux régions, et aux crédits d'engagement (dépenses d'investissements) pour les nouvelles matières transférées. La deuxième correspond aux anciennes dotations. La troisième masse correspond au transfert des compétences en matière de Fonds des communes et des provinces. A

partir de ce moment, les Régions fixent de manière autonome la dotation du Fonds des communes et, du même fait, les critères de sa répartition. Le Fonds des communes est définitivement régionalisé.

Sans faire figure de cheval de bataille, la régionalisation du Fonds des communes figurait au nombre des revendications socialistes à l'aube des élections de décembre 1987. Le Comité Permanent des Fédérations Socialistes Wallonnes (CPFSW)⁽⁵⁾, réclame dans une de ses publications des 'moyens suffisants' et de la 'souplesse' pour les communes⁽⁶⁾. Il prolonge son propos pour réclamer l'indexation du Fonds des Communes et suggère d'instaurer davantage de justice dans sa répartition. Pour y arriver, "*les Socialistes proposent de rétablir une tranche spéciale du Fonds d'aide exceptionnelle en faveur des communes particulièrement touchées par le chômage, tranche injustement supprimée par l'Exécutif PSC-PRL*". Enfin, "*il faut limiter drastiquement l'octroi de crédits du Fonds aux communes qui jouent le rôle de véritables petits paradis fiscaux*". Signalons au passage que les considérations émises ci-dessus vont imprégner la philosophie du décret Cools du 20 juillet 1989, dont le rôle à ce moment précis reste encore à déterminer. Dès le 11 mai 1987, le CPFSW détermine sa position en ce qui concerne d'éventuels contacts en vue d'une révision des critères d'attribution du Fonds des communes⁽⁷⁾. La réflexion est donc poussée assez loin, bien avant les élections législatives. Comme il se devait, ces revendications sont incluses dans le programme électoral du PS pour les élections législatives de décembre 1987, dans lequel il "*réclame le transfert aux régions du Fonds des communes afin d'éviter un intermédiaire - donc des retards - dans le processus de liquidation des sommes*"⁽⁸⁾. En outre, "*le PS veillera aussi à ce que la croissance réelle de ce*

Fonds des communes soit au moins égale à l'inflation tout en restant l'expression de la solidarité entre entités riches et entités pauvres". Après une issue des élections largement favorable au PS, il lui reste dès lors à le concrétiser.

Vers la refonte du Fonds des communes en Région Wallonne; **André Cools, Ministre des Pouvoirs locaux.**

Au lendemain des élections législatives du 13 décembre 1987, le PS frise la majorité aux différents niveaux de pouvoir. Dans l'obligation de devoir composer, il attend le 13 janvier 1988 pour prendre contact avec le FDF et ECOLO avec qui il bénéficierait de 54 voix sur 104 au Conseil Régional Wallon et 69 voix sur 132 au Conseil de la Communauté française. Les négociations sont ensuite élargies au PSC. En effet, le PS souhaite disposer du même type de majorité au sein des différents exécutifs et renforcer la majorité de sa coalition. Par ce biais, il s'assure également que le PSC ne tente pas de reconduire l'ancienne majorité au plan national (où l'on négocie toujours activement à ce niveau) lui qui, par ailleurs, souhaite être présent aux trois niveaux de pouvoir. ECOLO refuse alors de s'associer à cette majorité élargie, suite aux changements introduits dans les projets d'accord après les négociations avec le PSC. Le 29 janvier 1988, le PS, le PSC et le FDF signent un accord pour l'Exécutif de la Communauté française et la Région Wallonne. En ce qui concerne l'Exécutif Régional Wallon, le PS obtient trois mandats, dont celui d'André Cools, qui sera Ministre des Pouvoirs locaux, des Travaux sub-sidiés et de l'Eau.

La déclaration de politique régionale, datée du 10 février 1988, n'aborde pas formellement la régionalisation du Fonds des communes. Cela ne nous étonnera qu'à moitié et marque sans nul doute une volonté de n'interférer - mais était-ce son rôle? - en aucune manière dans les négociations en cours pour la constitution d'un gouvernement national, Jean-Luc Dehaene ayant entamé sa mission d'information depuis le 22 janvier⁽⁹⁾. En matière de financement des communes, la déclaration de politique régionale prévoit que *"l'Exécutif plaidera auprès du Pouvoir national pour: une fixation stable de l'évolution des moyens financiers des communes; une croissance du Fonds des communes (...) au moins égale à l'inflation; la suppression de tout intermédiaire superflu dans les mécanismes de versements des sommes dues aux Pouvoirs locaux par l'Exécutif; la liaison de tout transfert de charges nouvelles vers les administrations locales au transfert des moyens financiers correspondants"*⁽¹⁰⁾. De plus, l'on revendiquera l'instauration d'une plus grande solidarité entre les communes, en faveur notamment des communes frappées par la crise de l'emploi et la résurgence de la pauvreté. Toutefois, un document préparatoire à la déclaration de politique régionale daté du 26 janvier 1988 pousse la logique un peu plus loin⁽¹¹⁾. Le texte, paragraphe après paragraphe, ligne après ligne, égrène les points d'accord que les divers partis ont pu dégager en la matière. Le préambule, à peu de chose près, est le texte de la déclaration de politique régionale. Si l'on se réfère au document, ECOLO, FDF et le PS émettent le désir que le Fonds des communes respecte le principe de solidarité qui fut à la base de sa création. Pour ce faire, *"l'Exécutif: rétablira immédiatement une tranche du Fonds d'aide exceptionnelle en faveur des communes subissant de lourdes pertes d'emploi; (...) limitera sérieusement et pro-*

gressivement l'accès du Fonds pour les communes qui jouent le rôle de véritables petits paradis fiscaux". Dans l'esprit des négociateurs, ce dernier aspect doit permettre de dégager les moyens financiers suffisants afin de créer des 'tranches spéciales du Fonds d'aide exceptionnelle' (enveloppes financières), destinées à prendre en compte des problèmes sociaux particuliers que rencontrent les communes. Par là, ils entendent la résurgence de la pauvreté et les missions dont elles s'acquittent réellement, à savoir 'sécurité, enseignement, infrastructures socioculturelles et sportives'.

Quant au PSC, en accord avec le PS, le texte qu'il soumet à la diligence des négociateurs prévoit que les règles de répartition du Fonds des communes doivent être réexaminées, l'Arrêté cadre de l'Exécutif du 30 mars 1983 arrivant à échéance en 1988. Le PSC balise cependant le terrain puisqu'il demande qu'aucune *"modification fondamentale ne soit apportée à la répartition globale entre les trois catégories définies par l'Arrêté"*. Le principal souci sera d'assurer une plus grande solidarité entre les communes, en tenant compte notamment de leurs capacités fiscales et de l'intensité de la pression fiscale. Au surplus, il demande que l'on veille également à ce que l'on fasse à nouveau un geste financier *"en faveur des communes confrontées à un environnement économique et social particulièrement dépressif"*. L'Exécutif Régional Wallon et André Cools se souviendront des grandes lignes tracées ci-avant lors de la confection du décret.

Le temps passant, les idées de Cools se font plus précises. Le 28 juin 1988, au cours d'une séance du Conseil Régional Wallon (aujourd'hui Parlement Wallon), il y va d'un développement sur la réforme qu'il envisage; réforme qui doit coller à la réalité

d'une région en plein désarroi économique: *"Il faut que les villes et communes wallonnes soient solidaires. (...) Il faut parcourir la vallée de la Sambre, la vallée de la Meuse; il faut quitter Flémalle et se rendre jusqu'au pont de Fragnée (à Liège), pour voir ces sites sinistrés, ces usines fermées, ces tas de briques, ces ateliers qui s'écroulent. Il faut vivre dans ces communes où le tiers de l'habitat est constitué de logements sociaux. (...) Dans la réforme du Fonds des communes, il faut que, retrouvant une solidarité quelquefois oubliée, nous puissions rencontrer les problèmes de ces communes, sans quoi nous en serons tous victimes, même dans les régions rurales. Si demain ce chancre de la pauvreté, de toute cette masse d'oubliés qui vivent dans les sites industriels, de ces hommes sans espoir, de ces hommes sans travail, de ces jeunes désœuvrés, n'est pas enrayé, si nous n'avons pas une réponse humaine préventive, l'ensemble de la Wallonie sera atteinte par le mal"*. Avant de susciter nombre d'applaudissements, il conclut: *"Pour les communes, la bonne gestion consiste à assumer leurs responsabilités, qu'elles soient celles de l'enseignement, de la sécurité, de la solidarité et, pourquoi pas, de la culture. Il faut que nos communes retrouvent le moyen de jouer leur rôle. Il faut qu'elles puissent faire face aux problèmes de notre société malade"*⁽¹²⁾.

Il ne dit pas autre chose quelques mois plus tard, à l'amorce de la campagne pour les communales du 9 octobre 1988. Le journaliste du journal *Le Peuple* ne s'y trompe pas, et commentant le discours de Cools, écrit: *"Pour André Cools (...) augmenter la tranche du Fonds des communes destinée aux actions sociales, c'est veiller aussi au retour du cœur"*⁽¹³⁾. En octobre, devant les caméras de la RTBF, déplorant une nouvelle fois la démission de certaines communes de leurs missions essentielles, il annonce qu'il va se battre dans les prochains mois pour une ventilation nouvelle du Fonds des communes⁽¹⁴⁾.

Si André Cools a des vues plus ou moins claires pour l'avenir, cela ne signifie pas pour autant qu'il n'a pas encore mis quelques-unes de ses idées à exécution, quand bien même elles passent relativement inaperçues... En effet, en application de la déclaration de politique régionale, l'Exécutif Régional Wallon a décidé en sa séance du 4 août 1988 de créer trois nouvelles tranches d'aide exceptionnelle du Fonds des communes. Il s'agit des tranches 'pertes d'emplois, sécurité et pauvreté'. Les nouveaux critères introduits en font déjà tiquer plus d'un. Par exemple, Charles-Ferdinand Nothomb (Président de la Chambre des Représentants) estime - déjà - qu'ils lèsent quelques communes de sa province. Un tantinet cynique, il relève que le débat tombe fort opportunément à un mois des élections communales⁽¹⁵⁾. Mais c'est le journal *Vers l'Avenir* qui se révèle le plus mordant, relevant que les nouveaux critères introduits devraient être favorables à des communes comme Flémalle⁽¹⁶⁾.

Les décisions de l'Exécutif prises à l'initiative de Cools ne sont toutefois que l'accomplissement d'une partie de la déclaration de politique régionale. Il reste encore à couler dans un décret le financement général des communes wallonnes, ce qui a l'avantage d'inscrire dans la durée les objectifs et les critères choisis. Aussi, le 12 décembre 1988, le CPFSW se livre à un large échange de vue sur les perspectives en matière de répartition du Fonds des communes, prélude à une étude au sein de l'Exécutif Régional Wallon. Le 12 avril 1989, l'Exécutif décide de créer un groupe de travail inter cabinets chargé d'examiner des propositions d'André Cools concernant le Fonds des communes⁽¹⁷⁾. Quelque temps plus tard, le 19 avril, Cools est suffisam-

ment à l'aise pour confirmer sa volonté de présenter aux alentours de la mi-mai, à la Commission des Pouvoirs locaux du Conseil Régional Wallon, un nouveau décret organisant le Fonds des communes selon une nouvelle répartition valable pour six ans⁽¹⁸⁾. Au-delà du Fonds principal, dont il expose les grands principes, il déclare espérer vivement que l'Exécutif daignera avaliser les tranches pauvreté, sécurité, emploi et enseignement, estimant que ce sont des missions fondamentales résultant des décrets révolutionnaires de 1792. Il s'avance également à prévoir une tranche culture et environnement. Il en profite pour revenir sur sa conception du pouvoir communal: *"Je m'insurge contre les communes démissionnaires, contre les communes qui ferment leur commissariat en envoyant les plaignants à la gendarmerie après 5 heures! Je suis contre les communes qui vendent leur enseignement communal à l'Etat. Je suis contre les communes qui n'ont plus comme vocation que de célébrer des mariages, et des bourgmestres de déposer leur carte de visite aux enterrements"*. Et à l'attention de ceux qui spéculent déjà, il remet les pendules à l'heure: *"Aujourd'hui que le gâteau à partager est moins important, il y aura moins pour tout le monde"*⁽¹⁹⁾. Le lendemain, le PSC, partenaire du PS, avance ses pions et fait connaître sa position par la voix du Député Michel Lebrun. Dans *La Libre Belgique* du 20 avril 1989, il trace à grands traits le portrait idéal d'un futur décret. Quels sont-ils? Maintien d'une catégorisation en trois groupes, impossibilité d'exclure une quelconque commune de l'accès au Fonds pour raisons fiscales, répartition qui repose sur des critères objectifs quantifiables et non manipulables,... Il conclut: *"La Région Wallonne vient de se voir attribuer la pleine compétence en matière de politique communale; elle se doit de garantir aux communes une plus grande autonomie en mettant en place des*

mécanismes financiers destinés à leur permettre de se prendre réellement en charge. C'est le nouveau défi wallon". Michel Lebrun s'en ouvre d'ailleurs au Comité Directeur du PSC le 24 avril 1989, qui exige dès lors que la répartition du Fonds des communes ne soit pas soumise à l'arbitraire des exécutifs régionaux et se définisse à partir de critères objectifs, quantifiables, non manipulables et valables pour six ans⁽²⁰⁾. Le ton est donné, que de problèmes en perspective et de défis à relever pour André Cools...

Les événements s'enchaînent et, le même jour, Cools expose devant de CPFSW ses propositions de refonte du Fonds des communes, avant leur négociation avec le partenaire PSC⁽²¹⁾. Le 11 mai, Cools dépose devant l'Exécutif une note relative, bien évidemment, au Fonds des communes. Longue de sept pages, elle se borne à tracer les grandes lignes du futur décret⁽²²⁾. L'Exécutif se contente de prendre acte de la note et décide d'en reporter l'examen à la prochaine séance. Mais c'est tout d'abord à une poussée d'adrénaline que l'on assiste.

Maladresses, indiscretions ou fuites télécommandées, toujours est-il que des documents confidentiels de l'Exécutif Régional Wallon se retrouvent dans la presse et donc à l'avant-scène de l'opinion publique. *La Libre Belgique* qualifie les projets d'André Cools, et particulièrement en matière d'enseignement, de magnanimes, déplorant le fait qu'au plus un enseignement communal serait déficitaire, au plus il toucherait d'argent⁽²³⁾. Se faisant l'écho de la Fédération des Instituteurs Chrétiens (FIC), défenderesse de l'enseignement libre, résolue à introduire un recours devant la Cour d'Arbitrage, elle termine son article de manière tout à fait caustique, estimant que



André Cools dans l'un de ses exercices favoris (Institut André Cools)

Cools, *"trop empressé de venir en aide à ses pauvres, a (...) simplement oublié, dans un moment d'égarement généreux, que nous avions trois réseaux d'enseignement, et une loi fondamentale..."*. *Le Soir* donne la parole à Régis Dohogne, Secrétaire général de la FIC, qui n'a pas de mots assez durs pour qualifier ces projets et compte bien réclamer un audit sur l'enseignement⁽²⁴⁾. La raison de cette levée de boucliers est évidente pour le monde catholique, qui base son argumentation sur l'article 17 de la Constitution (égalité entre réseaux, élèves et parents) et sur le Pacte scolaire. Le 12 janvier 1989, Cools avait déjà présenté à l'Exécutif une note visant à supprimer la tranche 'hôpital' du Fonds d'aide exceptionnelle (solde de l'année 1988), et à la remplacer par une tranche 'enseignement'. Cools a beau expliquer qu'il ne s'agit pas d'une subsidiation de l'enseignement communal, mais d'un *"soutien financier destiné à valoriser l'effort consenti par les communes dans l'accomplissement d'une de leurs missions primordiales"*, rien n'y fait. L'Exécutif le renvoie à sa copie et à une prochaine séance. En outre, il le charge d'établir le relevé des avantages sociaux distribués par élève dans les autres réseaux, et d'étudier l'aspect constitutionnel du dossier⁽²⁵⁾. Désormais, et jusqu'à l'aboutissement à un compromis, la question de l'enseignement n'en finira pas d'empoisonner les négociations entre PS et PSC. Le 18 mai suivant, l'Exécutif reporte de nouveau l'examen du projet de décret. Il faut attendre le 8 juin pour que Cools revienne avec un texte remanié devant l'Exécutif; texte qui est lui-même amendé au cours d'une séance pour le moins perturbée. Cette séance s'est même jouée en deux tours car, prétextant un vote au Sénat où la présence des deux Ministres PSC Dalem et Lutgen est requise, elle est sus-

pendue à midi⁽²⁶⁾. Ils mettent toutefois leur après-midi à profit pour rencontrer le Président du PSC Gérard Deprez, et ce afin de refaire leurs calculs et de rediscuter ensemble du projet. Il est prévu que les membres de l'Exécutif se retrouvent à Namur à 20 heures afin d'aborder de nouveau le point du financement des communes wallonnes. Les Ministres PSC s'y présentent donc avec la ferme intention d'arracher un compromis sur la question encore et toujours épineuse de l'enseignement. Comme le souligne *Le Soir*, l'Exécutif 'cravache' littéralement ce 8 juin, les ministres se quittent aux alentours de minuit et demi⁽²⁷⁾. La séance débouche sur un texte qui écorne légèrement celui d'André Cools. Sans entrer dans les détails, et sans grande surprise, le principal changement a trait à l'enseignement. Qu'on en juge plutôt. Là où l'avant projet de Cools prévoit d'octroyer (tranche éducation et jeunesse) les 4/16^{èmes} d'une somme 'répartie entre les communes proportionnellement au nombre d'habitants (...) âgés de 0 à 18 ans', le texte qui sort finalement de la séance stipule que *"le quart de la somme est réparti entre les communes proportionnellement au nombre d'élèves régulièrement inscrits de l'enseignement fondamental et secondaire des établissements de tous réseaux d'enseignement situés sur la commune"*⁽²⁸⁾. Ce dernier critère permet de favoriser les communes disposant sur leur territoire d'établissements secondaires de chaque réseau et tient compte en outre de tous les enfants. Autre modification, et elle est de taille, une partie de la somme n'est plus répartie entre les communes au prorata du nombre d'élèves régulièrement inscrits dans l'enseignement communal fondamental, mais elle est dorénavant répartie entre les communes proportionnellement au nombre de classes. L'obstacle de l'ensei-

gnement semble enfin levé. Signalons au passage que les tranches environnement et culture ont purement et simplement été gommées. Outre cela, les quelques amendements apportés sont de l'ordre de l'époussetage. L'Exécutif adopte donc l'avant projet de décret et charge Cools de soumettre ce projet à l'avis du Conseil d'Etat pour le lui représenter.

Mais un nouveau contretemps vient perturber la marche de l'avant projet de décret vers son adoption. Dès le lendemain en effet, dans une lettre qu'il adresse à l'Exécutif, le Ministre du budget Amand Dalem soulève quelques objections d'ordre fiscal. Rien de fondamental, mais cela oblige l'Exécutif à examiner de nouveau la question le 19 juin et le temps se faisant pressant, à solliciter d'urgence l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat. Vu l'urgence précisément, l'Exécutif saisit le Conseil d'Etat dès le 20 juin et demande qu'il rende son avis dans les trois jours. Sans délai, le Conseil d'Etat transmet son avis le 21 juin, et ne relève aucun élément propre à le remettre fondamentalement en cause. Le lendemain, l'Exécutif se penche une ultime fois sur le projet, l'adopte⁽²⁹⁾, et charge Cools de déposer le projet sur le bureau du Conseil Régional Wallon.

Toutefois au moment où l'on pourrait s'attendre à un apaisement, la tension va aller crescendo, notamment au sein des deux partis qui composent la majorité. Au PSC d'abord, où les élus wallons mettent leurs deux ministres en difficulté et n'entendent pas céder aussi facilement à ce qu'ils nomment le 'diktat' de Cools⁽³⁰⁾. Décidément, la pilule de la tranche éducation et jeunesse est difficile à avaler pour les hommes politiques sociaux-chrétiens qui dénoncent une

vraie prime à la chasse aux élèves. Mais Cools ne concèdera plus rien! En outre, pour ne rien arranger, l'on prête à Cools des paroles propres à enflammer plus d'un de ses adversaires politiques: *'Avec mon décret, les communes socialistes gagnent 416 millions, les communes PSC perdent 40 millions et je strogne Charleroi de 88 millions...'*⁽³¹⁾. Dès lors, l'attention du PSC va se focaliser sur l'éventualité que les communes à couleur socialiste puissent être avantagées par les dispositions du futur décret... Les ministres PSC qui ont entériné le projet sont coincés. Au PS, ensuite, les élus de Charleroi crient à la spoliation quand il se confirme que la ville de Charleroi recevra moins et surtout moins que celle de Liège. Une telle attitude peut paraître assez singulière de la part d'élus régulièrement consultés sur le projet de décret. Or, il faut bien reconnaître que lors d'un dernier débat organisé au CPFWS sur le sujet le 5 juin, les propositions d'André Cools avaient certes été approuvées à une nette majorité, mais non à l'unanimité... Le feu ne faisait que couvrir sous la cendre. La fronde transcende même les clivages entre partis, puisque les parlementaires carolos, tous partis confondus, menacent de ne pas voter le décret. Jean-Claude Van Cauwenberghe, Bourgmestre de Charleroi, prend la tête de la rébellion. Menacé de toutes parts, Cools sort de son chapeau la somme rondelette d'un milliard de francs, obtenue in extremis par une opération d'élargissement de l'actionnariat privé de Cockerill Sambre. Liège et Charleroi recevront chacune 162 millions, les autres communes se partageant le reste. Avec ce milliard inespéré, un apaisement provisoire est en vue.

Le lundi 26 juin, la Commission des Pouvoirs locaux adopte le projet de décret après le rejet d'amendements déposés par les

députés issus de Charleroi. Le seul écueil à passer est désormais celui du débat, suivi du vote, en séance plénière du Conseil Régional Wallon.

Le décret et son adoption

Le 6 juillet 1989, dûment convoqué pour l'occasion, le Conseil Régional Wallon se penche enfin sur le *Projet de décret fixant les règles du financement général des communes wallonnes*. Chaque député a pu prendre connaissance du document parlementaire y afférent, dont la structure comprend invariablement l'exposé des motifs, le commentaire des articles et le texte du projet. Tel que le présentent Cools et l'Exécutif, le projet de décret sur lequel les Conseillers régionaux ont à se prononcer poursuit plusieurs objectifs, dont certains sont directement tirés de la déclaration de politique régionale: une fixation stable de l'évolution des moyens financiers des communes; une plus grande solidarité entre les communes, et en faveur surtout des communes frappées par la pauvreté et la perte d'emplois; une prise en compte de caractéristiques structurelles dans les situations financières obérées; une prise en compte de l'accomplissement de certaines missions essentielles.

Dans le cadre étroit de cet article, nous n'allons pas décrire par le menu les dispositions que le projet de décret Cools renferme. Nous nous bornerons à en dépeindre les axes prioritaires⁽³²⁾. Le décret divise les communes wallonnes en trois catégories distinctes en fonction de l'importance de la population, ainsi que du rôle attractif qu'elles jouent à l'égard des communes environnantes. Les communes de la première catégorie sont les villes de Liège et de Char-

leroi. La deuxième catégorie comprend 22 villes qui correspondent grosso modo aux arrondissements administratifs. La troisième catégorie est constituée des 238 autres communes.

La masse financière totale du Fonds des communes est de 25.298,7 millions de francs qui sont répartis entre les 262 communes selon des critères très précis; 5% sont prélevés pour le financement de l'ancienne dotation du Fonds spécial de l'aide sociale (les 95% restant constituent la dotation générale); 32,5% de la dotation générale reviennent aux communes de la première catégorie. Les 67,5% restant, eux-mêmes répartis en une dotation principale pour 85% et une dotation spécifique pour 15%, sont dévolus aux communes des deuxième et troisième catégories. La dotation principale se partage entre les communes de la deuxième catégorie, en fonction du chiffre de leur population, pondéré par un quotient fiscal. En ce qui concerne les communes de la troisième catégorie, le partage se base sur les chiffres de leur population, pondéré par un coefficient fiscal, un coefficient de densité de population, et un facteur correcteur basé sur les revenus cadastraux. Les critères précités doivent être introduits progressivement.

La dotation spécifique, la plus controversée, constitue une aide destinée à permettre aux communes de faire face à des situations difficiles (finances, environnements social et économique) et des diminutions de ressources fiscales qu'elles engendrent. En outre, la dotation spécifique vise également à encourager les communes à poursuivre leurs efforts dans l'accomplissement de missions essentielles telles que la sécurité et l'enseignement. En matière de sécurité, le décret à la volonté d'apporter un sou-

tien aux communes qui sont déterminées à organiser une police communale efficace dans le souci de la sécurité de la population et de la réalisation de nombreuses tâches qui leur sont confiées par l'Etat en ce domaine. La disposition relative à l'enseignement doit favoriser les communes qui ont maintenu un enseignement avec toutes les obligations légales que cela implique, et qui ont assumé la charge inhérente à la présence d'une population scolaire importante.

Il importe encore de souligner le fait que le décret instaure des critères dynamiques, dans le sens où ils prévoient une adaptation du financement des communes à l'évolution de ces derniers, que ce soit sur le plan démographique, fiscal, social, économique ou au niveau des missions essentielles qu'elles s'efforcent de remplir au profit de leur population. Il en résulte qu'une commune ne peut aucunement prétendre à des droits acquis en invoquant une dotation antérieure plus favorable et figer ainsi la situation.

Après la levée de boucliers des dernières semaines, un article du journal liégeois *La Wallonie*, rédigé par le service d'étude de la FGTB wallonne, vient quelque peu nuancer les critiques dont le projet de décret a fait l'objet⁽³³⁾. D'emblée, la FGTB reconnaît au futur décret Cools le mérite d'instaurer une plus grande solidarité entre les communes wallonnes. Quant à la dotation spécifique, elle met également en avant le caractère résolument novateur des facteurs pris en compte dans le mode de répartition du Fonds (perte d'emplois...). Seul et unique regret, l'impact relativement limité de cette dotation qui correspond à moins d'un dixième du Fonds, soit une somme de 2.433,4 millions. Mais c'est déjà une légère avancée. Enfin, la FGTB constate que la

nouvelle répartition aboutit à donner davantage d'argent aux communes à majorité absolue socialiste, et ce au détriment des municipalités gouvernées par des bourgmestres PSC, PRL ou des coalitions PSC-PRL. Certains politiques ne manqueront pas de le rappeler au moment opportun...

L'occasion leur en est fournie lors du débat qui précède invariablement le vote en séance plénière. Citons d'entrée de jeu le Député PSC Fernand Antoine, qui a le mérite de résumer le fond du débat qui se déroule: "*Chaque bourgmestre, chaque mandataire communal, jugera de l'objectivité des critères, en fonction de ce que sa commune ou sa ville recevra en plus ou en moins par rapport à 1988*"⁽³⁴⁾. ECOLO convient que le projet de décret apporte quelques innovations intéressantes mais dont la portée doit être examinée avec le plus grand soin et dont les conséquences doivent être pesées dans un contexte global. Il se réjouit notamment de l'introduction de critères liés à la pauvreté, mais déplore l'insuffisance des moyens financiers qui y sont liés, avant de trancher: "*A notre avis, cependant, dans le contexte social actuel, ce pourcentage est trop faible pour résoudre des problèmes aigus rencontrés dans certaines communes*". En outre, il regrette amèrement l'absence de critères liés à l'environnement, malgré l'avis marqué auparavant en ce sens par Cools en personne. Quant à la répartition de la dotation générale en faveur de Liège et de Charleroi, il renvoie les protagonistes dos à dos et se refuse absolument à entrer dans une polémique qui témoignerait d'un esprit de clocher. Pour conclure, ECOLO rappelle que le projet introduit quelques innovations positives, mais souligne toutefois que "*la portée des critères choisis n'est pas claire et (...) franchement, n'apparaît pas comme au-dessus de tout soupçon*". ECOLO votera contre le projet.

C'est ensuite au tour du PRL de faire part de ses remarques à l'assemblée. Etienne Knoops, Député libéral de Charleroi, annonce tout de suite la couleur et reproche essentiellement deux choses au projet: *"En premier lieu, il a été déposé trop tard (...). Dès lors, l'examen n'a pu être que rapide, beaucoup trop rapide pour un projet de cette importance. D'autre part, le projet semble ne pas tenir compte de la qualité de la gestion communale"*⁽³⁵⁾. Il se fait ensuite l'ardent défenseur de sa ville de Charleroi. Denis D'Hondt le relaie et fustige l'absence de critères objectifs concernant la répartition du Fonds pour Liège et Charleroi, soulignant que la Région Flamande, pour sa part, a des critères objectifs pour Anvers et Gand. Il s'étend alors sur la répartition de la dotation spécifique et se fait un peu plus mordant à l'égard du partenaire du PSC: *"Le PSC accepte que l'on récompense les actions menées par les villes et les communes contre les pertes d'emplois et la pauvreté (...), mais ce parti rejette un soutien spécifique aux communes qui investissent dans des structures d'accueil pour l'enseignement communal. Le combat d'arrière garde mené au sein de l'Exécutif méprise les besoins d'un réseau d'enseignement officiel et neutre (...)".* Poursuivant son propos, il remet sérieusement en doute la valeur et l'objectivité des critères introduits. Surtout à une époque où l'informatique permet de réaliser des simulations et de mesurer l'impact financier des mesures à prendre. Enfin, il décoche la flèche du Parthe: *"Concocté dans la zizanie, discuté dans la précipitation, objet d'une fin de session à laquelle on fait jouer les prolongations, ce projet devra être revu dès que possible, à la lumière des erreurs et des manquements qui ne manqueront pas de se révéler à l'usage"*. Daniel Ducarme, chef de groupe PRL au Conseil Régional Wallon, dénonce également une augmentation des moyens pour les communes à structures sociologiques plus proches

du PS. Il dépose d'ailleurs avec le Député André Bertouille, un amendement général qui limite l'application du décret à la seule année 1989; amendement qui sera rejeté. L'on assiste donc, lors de cette séance du 6 juillet, à un tir de barrage du PRL contre le projet de décret de Cools. Toutefois, les attaques ne portent pas sur la philosophie du décret elle-même. Elles ont plutôt tendance à se polariser sur quelques points litigieux qui sont autant de coins susceptibles d'être enfoncés entre le PS et le PSC. Il s'agit de la répartition de la dotation générale et de la dotation principale, notamment en faveur des villes de Charleroi et de Liège. Ce sont bien évidemment la question de l'enseignement et les avantages dont bénéficieraient les communes gérées par le PS, tandis que d'autres municipalités seraient lésées. Par contre, si ce n'est ECOLO qui déplore ses limites, l'opposition ne se risque à aucun moment à remettre en cause l'utilité et l'à-propos de la dotation spécifique et ses tranches pauvreté, pertes d'emplois, logement sociaux...

Laissons cependant le soin à André Cools de répondre à ses détracteurs: *"Je savais que j'allais m'embarquer dans un impossible rêve quand j'ai été chargé de trouver une méthode de répartition du Fonds des communes (...)"* déclare-t-il d'abord⁽³⁶⁾. Par son décret, il reconnaît avoir tout au plus apporté quelques touches personnelles à un cadre législatif qui existait avant son arrivée à la Région Wallonne. Il ne vise pas particulièrement à minimiser son rôle, mais à signifier à l'opposition qu'elle s'insurge contre une politique qu'elle avait cautionnée jusqu'alors: *"Vraiment, vous n'êtes jamais contents! Pendant des années, l'Exécutif a fait preuve du plus grand arbitraire. Pour la première fois, nous vous expliquons la façon dont*

nous concevons la répartition des montants, nous vous donnons des critères et des chiffres... Et vous vous plaignez encore!" Concernant les villes de Liège et de Charleroi, prônant la responsabilité financière, il estime ne pouvoir faire davantage. A ceux qui l'accusent de poursuivre des objectifs partisans, il rétorque, avec un brin de mauvaise foi peut-être: "[...] Ce n'est pas de ma faute si notre parti est pratiquement majoritaire de la moitié des communes wallonnes: c'est une situation de fait".

Quand bien même tout le monde ne serait pas convaincu, mais l'unanimité politique est rare en notre pays, le projet de décret est adopté, majorité contre opposition. Le décret Cools est né.

Conclusions

Le décret Cools du 20 juillet 1989 réglant le financement général des communes wallonnes, ou Fonds des communes, est le principal chantier législatif entrepris par André Cools, avant qu'il ne tire sa révérence et démissionne de son portefeuille ministériel en avril 1990, une fois son travail accompli. Le gouvernement wallon a d'ailleurs manifesté le désir de réviser le décret dans sa déclaration de politique régionale, où il est stipulé que: *"Après un examen de l'évolution socio-économique des entités locales, le Gouvernement réexaminera les dotations et subventions aux communes"*.

Le principal grief qui est fait au décret Cools est sans contexte sa relative complexité, qui nuit à sa lisibilité, et donc à sa bonne compréhension. Certains reprochent également que le Fonds des communes ne soit pas indexé, au contraire de la Flandre qui a instauré un tel mécanisme par le décret du 31 juillet 1990. A l'opposé, il est crédité de

quelques avancées notables en faveur des communes. Ainsi, il leur fournit assurément un cadre budgétaire plus stable, et évite des changements trop brusques en adoptant une certaine progressivité, les nouveaux critères introduits dans la dotation principale ne jouant entièrement qu'en 1995.

Il rompt également avec la politique du droit acquis, une commune étant désormais dans l'impossibilité d'invoquer une situation antérieure meilleure afin de revendiquer une dotation plus favorable. Plus solidaire, il joue au bénéfice des communes nanties, en mettant sur pied un mécanisme de redistribution de moyens financiers.

Socialiste de coeur et de raison, André Cools, par son opiniâtreté, a contribué à introduire de nouveaux critères qui doivent jouer en faveur des communes les plus durement touchées par la dépression économique qui frappe la Wallonie. Le décret Cools a donc bien à égards un caractère novateur, et servira sans doute d'une façon ou d'une autre, de modèle à l'élaboration de nouveaux décrets en la matière. Nul doute que le long exercice du pouvoir communal à Flémalle a influencé André Cools lors de la réalisation de son projet. Il est aussi probable que la situation vécue dans sa commune, située dans un bassin liégeois en pleine restructuration économique, ait peu ou prou poussé le socialiste André Cools à faire profiter les municipalités wallonnes en difficulté d'une part du 'retour du coeur'.

- (1) *Le Soir*, 23.06.1989.
- (2) On lui doit également les décrets sur le Fonds des provinces, les Travaux subsidiés, la tutelle sur les communes et les intercommunales et la gestion des eaux potabilisables.
- (3) Cité dans A. COLLETTE et P. HALLEUX, *André Cools. Rebelle d'état*, Ottignies-Louvain-la-Neuve: Quorum, 1996, p. 147.
- (4) *Moniteur belge*, 17.01.1989, p. 850 et ss.
- (5) Le Comité Permanent des Fédérations Socialistes Wallonnes est un organe statutaire du Parti Socialiste, comprenant les membres wallons du Bureau du PS, les ministres régionaux socialistes.... Il se penche sur les matières relevant de la Région Wallonne.
- (6) CPFSW, *la Wallonie à l'heure des Socialistes*, 08.04.1987, p. 20.
- (7) Rapport d'activités du CPFSW. Dans: *Rapport du Congrès administratif de Bruxelles du 19 février 1989*, p. 4.
- (8) *Programme du PS. Elections législatives du 13 décembre 1987. Texte adopté le 3 novembre 1987 par le Bureau du PS*, p. 47.
- (9) Rappelons qu'il faut une majorité des deux tiers pour pouvoir réviser la Constitution, d'où la difficulté de mettre sur pied un gouvernement national qui dispose de la majorité requise.
- (10) Conseil Régional Wallon, *Déclaration de politique régionale de l'Exécutif Régional Wallon*, Session extraordinaire 1988, 10.02.1988, p. 17.
- (11) Institut André Cools, Fonds André Cools, boîte *Négociation régionale*, 1988.
- (12) Conseil Régional Wallon, *Compte rendu intégral n°11 (Se. 1988)*, Séance du 28 juin 1988, p. 32.
- (13) *Le Peuple*, 06.09.1988. Rappelons aux lecteurs que le principal slogan du Parti Socialiste lors des législatives de décembre 1987 était précisément "le retour du coeur".
- (14) Cité dans A. COLLETTE et P. HALLEUX, *André Cools [...]*, p. 230.
- (15) *L'avenir du Luxembourg*, 13.09.1988.
- (16) *Vers l'Avenir*, 13.09.1988.
- (17) Institut André Cools, Fonds André Cools, ERW 88-90, *Séance du 12 avril 1989*. Fonds des communes (ERW IV/89/12.04/1107/AC).
- (18) Conseil Régional Wallon, *Compte rendu intégral n°12, (Se. 1988-1989)*, Séance du 19 avril 1989, pp. 8-9.
- (19) La masse financière transférée aux régions par la loi spéciale du 16 janvier 1989 est en effet moins élevée que la dotation qui était auparavant octroyée par l'Etat central afin de financer le Fonds des communes.
- (20) *La Libre Belgique*, 25.04.1989.
- (21) *Le rapport d'activités du CPFSW au Congrès administratif du 19 janvier 1991 à Bruxelles*, p. 3.
- (22) Institut André Cools, Fonds André Cools, ERW 88-90, *Séance du 11 mai 1989*, Financement général des communes wallonnes - Fonds des communes (ERW IV/89/11.05/doc.1213/AC).
- (23) *La Libre Belgique*, 17.05.1989.
- (24) *Le Soir*, 17.05.1989.
- (25) Institut André Cools, Fonds André Cools, ERW 88-90, *Séance du 12 janvier 1989*. Fonds des communes revenant aux communes de la Région Wallonne pour l'année 1988. Avance sur le Fonds d'aide exceptionnelle-Solde (ERW IV/89/12.01/0876/AC).
- (26) *La Dernière Heure-Les Sports*, 09.06.1989.
- (27) *Le Soir*, 10.06.1989.
- (28) Institut André Cools, Fonds André Cools, ERW 88-90, *Séance du 8 juin 1989*. Avant projet de décret fixant les règles du financement général des communes wallonnes. (ERW IV/89.06/Doc. 1274/AC).
- (29) Institut André Cools, Fonds André Cools, ERW 88-90, *Séance du 22 juin 1989*. Projet de décret fixant les règles du financement général des communes wallonnes. (ERW IV/89/22.06/1335/AC).
- (30) *Le Soir*, 21.06.1989.
- (31) *Le Soir*, 22.06.1989; strogner signifie ici amputer.
- (32) *Moniteur belge*, 31.08.1989, p. 1500 et ss.
- (33) *La Wallonie*, 05.07.1989.
- (34) *Compte rendu intégral du Conseil Régional Wallon, n° 16. (Se 1988-1989)*, Séance du 6 juillet 1989, p. 42.
- (35) *Compte rendu [...] Séance du 6 juillet 1989*, p. 47.
- (36) *Compte rendu [...] Séance du 6 juillet 1989*, p. 51.