

L'expérience de Liège

par Jean-Pierre DIGNEFFE,

Echevin de la restructuration communale
et de la fonction publique à Liège.

★

I. Introduction.

C'est en qualité d'échevin, chargé par le Collège échevinal de la ville de Liège, au 1^{er} janvier 1977 de « régler tous les problèmes issus des fusions de communes » qu'il m'a été prié au nom de ce Collège et en celui du bourgmestre M. Edouard Close, de faire l'évaluation de l'expérience de Liège en matière de fusion.

Pour la compréhension de l'exposé, il y a lieu de préciser le vocabulaire que nous utilisons pour définir les anciennes et la nouvelle entité.

Nous appelons et appellerons dans notre exposé :

- la ville avant fusion : l'ancien Liège ou Liège ancienne ;
- les entités fusionnées à la ville : les communes fusionnées ou encore les communes périphériques ;
- la nouvelle entité constituée : le nouveau Liège.

1. *Les entités en présence au moment des fusions.*

L'ancien Liège de 140.500 habitants, d'une superficie de 2.269 hectares et comptant 5.500 agents communaux. Des communes fusionnées :

- entières : Angleur, Bressoux, Grivegnée, Glain, Jupille et Rocourt ;
- ou amputées d'une partie importante de leur territoire : Chênée et Wandre ;
- enfin, une partie importante de la commune d'Ougrée ; le quartier de Sclessin, et des rectifications de limites avec la commune d'Ans.

Ces communes fusionnées amènent ainsi 93.000 habitants, 4.239 hectares et 790 agents communaux.

2. Le Conseil communal.

Le Conseil communal est composé de 51 membres, 30 issus du territoire de Liège ancienne et 21 des communes fusionnées.

Quant au Collège échevinal, le bourgmestre et six échevins sont domiciliés sur le territoire de Liège ancienne et quatre dans les communes fusionnées.

Il est à noter que pour assurer la représentativité de chacune des entités fusionnées, la liste la plus importante qui siège au Conseil communal a garanti la présence d'un conseiller communal de chacune des communes fusionnées et ce, par désistement de certains de ses membres élus.

Ceci vaut donc au Conseil communal de Liège d'avoir au moins un représentant de chacune des entités quelle que soit leur taille, depuis la commune de Grivegnée de 23.000 habitants jusqu'à la commune de Glain de 2.800 habitants. Seules les rectifications de limites communales avec la commune d'Ans n'ont pas assuré une représentation au sein du Conseil communal. Puis-je ajouter que deux échevinats ont été implantés dans les anciennes maisons communales de communes fusionnées.

II. Les options de la fusion.

La majorité qui gère le nouveau Liège, une coalition socialiste-libérale, s'est fixée dès 1976 des lignes de force visant à réussir au mieux la fusion des communes.

Les grands axes ont été les suivants :

Charger un échevin de résoudre tous les problèmes spécifiques à cette fusion et le choisir parmi les anciens mandataires des communes fusionnées.

Assurer ou maintenir la décentralisation administrative en transformant les huit anciennes maisons communales en antennes administratives et en garantissant la continuité des missions.

Maintenir des services existants dans les différentes entités et leur généralisation à l'ensemble de la population sous des modalités à convenir.

Développer l'information du citoyen et rechercher de nouvelles formes de dialogue.

Privilégier la vie dans les quartiers considérée comme seul lieu à dimension humaine.

III. Les premiers mois de la fusion.

1. Les semaines qui la précèdent.

Hormis dans le secteur des finances, où mandataires et fonctionnaires préparent pour le 1^{er} janvier, le budget du nouveau Liège et le paiement des rémunérations du personnel fusionné, aucun autre contact ne s'effectue.

Ce refus de collaboration dans les autres domaines procède de maladroites réciprocités et surtout de chefs de services qui, voulant effectuer un travail préparatoire, convoquent, interrogent, informent, décident alors que le pouvoir politique n'est pas encore en place.

Tous ces échanges sont perçus par les agents des communes périphériques comme des procédures d'annexion d'autant qu'elles sont, le plus souvent, assorties d'options centralisatrices.

2. La méthode de travail dès le 1^{er} janvier 1977.

Dès le premier jour, un Collège des Secrétaires communaux des entités fusionnées, présidé par l'Echevin de la Restructuration communale et aidé par une administration constituée d'agents issus de toutes les entités, va régler en quelques semaines les principaux problèmes qui se posent, pour permettre au nouveau Liège de fonctionner rapidement selon les principes énoncés plus haut.

L'organisation des antennes administratives, les missions de celles-ci, l'affectation de tous les agents administratifs et la ventilation du mobilier sera terminée le 16 février tandis que l'organisation des services techniques, l'affectation des agents, la ventilation du charroi et du matériel sera terminée le 31 mars 1977.

Une précision à apporter en ce qui concerne les antennes administratives : elles continueront à remplir les mêmes missions — hormis la milice — que celles assurées dans les anciennes entités y compris les mariages.

Une information à ajouter en ce qui concerne l'affectation du personnel : celle-ci a été unilatérale — départ des agents des communes périphériques vers le centre ville soit vers des services centraux (finances, recette, enseignement,...) soit vers des services spécialisés (voirie, plantations, peinture...). 95 % des affectations seront effectuées en conformité avec l'avis exprimé par les agents eux-mêmes après examen des qualifications et aptitudes et en concertation avec les organisations syndicales.

Le problème des nouvelles dénominations des rues et de rectifications des limites communales sera traité durant les années 1977 et 1978 — 220 rues verront leur dénomination modifiée.

IV. Les effets sur le personnel et sur l'organisation.

Au cours des premiers mois de la fusion, on a pu constater une recrudescence des absences pour maladie et notamment, la multiplication des dépressions nerveuses.

On peut trouver l'explication de cette situation dans les modifications intervenues rapidement et sans préparation : changement des méthodes de travail, de locaux, de bâtiments, de collègues, de subalternes et de supérieurs.

1. *Les méthodes de travail.*

Pour des raisons de taille, de moyens financiers et d'importance du personnel, on peut considérer que le problème interne des fusions c'est celui du choix de la méthode de travail, qui, dans un premier temps a toujours été celle de l'entité la plus importante, c'est-à-dire Liège ancienne.

On trouvait en opposition, les services de Liège ancienne : services spécialisés, constitués de personnel qualifié, offrant des réalisations de qualité irréprochable mais aussi, des services très cloisonnés où la communication difficile et lente, les rend en fin de compte coûteux.

En regard, des services communaux qui ont dû compenser leurs faibles moyens financiers par l'imagination, la polyvalence des agents et le risque ; on doit avoir recours au système D. L'objectif est que cela tourne avant de penser à la qualité.

Le choix de la méthode de l'ancien Liège, qui est aussi celui de tout service, de toute administration de taille importante ou s'adressant à un large public, conduira au recrutement d'un personnel spécialisé et de cadres supplémentaires pour assumer la gestion des infrastructures des communes fusionnées et assurer à tous les citoyens la même qualité de services.

2. *Les modifications de l'organisation à long terme.*

S'il fallait parer au plus pressé, le Collège échevinal était cependant conscient que la création de la nouvelle ville devait être l'occasion de s'engager dans des réformes profondes de son organisation.

Après quelques années d'expérience, le personnel ayant pu assimiler la nouvelle dimension de l'entité, le Collège échevinal a opéré dans un premier temps des rationalisations dans certains services.

Pour procéder à des réformes profondes, il a créé son *Service d'Organisation*, constitué d'agents de niveau universitaire, véritables consultants qui répondent à la demande de chefs de service ou au Collège pour procéder à des réformes de fonctionnement, à l'introduction de techniques

nouvelles, à la création de véritables outils de gestion, en un mot, à toute volonté d'amélioration du fonctionnement des services.

Le Collège échevinal a favorisé : l'utilisation de techniques nouvelles orientées vers la suppression de tâches administratives répétitives et contraignantes, l'accès aisé à l'information et l'amélioration de la qualité des services au public, par le développement de l'informatique et du microfilmage.

Enfin, parce qu'il a vécu les difficultés d'adaptation au changement, il s'est engagé dans la formation permanente de son personnel.

Des réalisations ont déjà fait leurs preuves tandis que des projets attendent dans les cartons des jours meilleurs.

Ces plans de formation concernent l'accueil des agents, la création de nouveaux services, la formation des cadres et en général, tout ce qui est susceptible de favoriser la communication et les relations entre individus — ceci afin de combattre le cloisonnement évoqué plus haut et ses conséquences.

3. Les relations avec les services extérieurs.

L'option de charger le personnel communal des tâches antérieurement confiées au secteur privé sera renforcée.

Estimant qu'il est primordial pour l'agglomération liégeoise de renforcer le secteur intercommunal, le nouveau Liège adhéra à l'Intercommunale de Voirie et fusionnera en 1979 sa Régie des Eaux avec la Compagnie Intercommunale Liégeoise des Eaux confiant à cette dernière son personnel, ses captages de Hesbaye et le service à la population.

V. Les services à la population.

1. Les services administratifs.

Les services administratifs sont donc restés décentralisés dans les anciennes communes, mais ne le sont pas et ne le seront pas sur le territoire de l'ancien Liège. Il faut cependant retenir que la ville est couverte par 23 commissariats et sous-commissariats et 18 divisions de voirie.

Sur le plan social conformément au principe de décentralisation en plus des antennes sociales des services sociaux et du CPAS existant dans les communes fusionnées, leur implantation a été programmée et réalisée dans les quartiers de l'ancien Liège.

2. Les services en faveur des différentes couches sociales.

Nous constatons que chaque entité avait dans le domaine social fait des choix d'action à mener en faveur de sa population.

Le principe d'une généralisation planifiée des réalisations sociales s'est imposée aux mandataires par la revendication très légitime des habitants de toutes les entités d'être considérés comme des citoyens à part entière, donc de bénéficier des avantages offerts aux habitants d'un autre quartier ou d'une autre commune.

Ces actions menées en faveur des familles, des étudiants, des personnes âgées et généralisées sur tout le territoire de la nouvelle entité ont conduit à l'organisation de services spécifiques et toujours spécialisés.

VI. Le dialogue avec la population.

Conscients que les fusions de communes allaient éloigner les citoyens de leurs mandataires, tous les partis politiques affirmaient leur volonté de rechercher des formules de dialogue et de participation.

1. *L'information.*

La première démarche du Collège sera d'assurer l'information la plus large considérant que c'est la condition première pour la prise de conscience des problèmes.

La gamme des moyens utilisés est large :

- une publication trimestrielle distribuée dans tous les foyers ;
- une collaboration active aux émissions hebdomadaires de la télévision communautaire ;
- des expositions d'urbanisme dans les quartiers ;
- une collaboration étroite avec la presse ;
- des publications relatives à des réalisations ou projets spécifiques ;
- un guide administratif reprenant l'inventaire des services offerts par la ville avec deux index, l'un thématique, l'autre par département, et le plan de la ville avec les nouvelles dénominations de rues. Guide distribué à toutes les familles de la ville et aux nouveaux arrivants avec mise à jour dans la revue trimestrielle.

2. *Les enquêtes.*

Afin de pouvoir cerner la spécificité des différents quartiers et respecter ainsi la personnalité de chacun de ceux-ci, des enquêtes ont été menées offrant des documents, véritables outils de travail pour les différents services.

3. Les modalités de relations avec les habitants.

Outre les permanences qu'assurent régulièrement les mandataires dans les différents quartiers du nouveau Liège et les relations établies avec les comités de quartier représentatifs, des expériences ont été tentées pour régler ce difficile problème. Ces expériences ont abouti à la création d'un service de « relations et dialogue avec la population », courroie de transmission entre les habitants, les comités de quartier et les gestionnaires et leur administration.

VII. Les finances.

1. Le compte de 1976.

Quelques chiffres font apparaître la situation de départ.

A l'ordinaire :

ancien Liège : un mali de 1,126 milliard ;

les autres communes : des bonis de 52 millions

des malis de 16 millions.

Au niveau de la dette :

ancien Liège :

— somme due sur emprunts publics : 12,797 milliards ;

— emprunts au Crédit communal : 1,807 milliards ;

les communes périphériques :

— emprunts au Crédit communal : 782 millions.

Cela signifie donc que le nouveau Liège a trouvé dans son berceau, une dette de 15,386 milliards au 1^{er} janvier 1977.

2. Les charges nouvelles.

Un avenir prometteur pour un nouveau-né, qui, outre ses problèmes de gestion, aura à subir la hausse des taux d'intérêt, la loi sur les CPAS et ses conséquences pour les finances communales et le grignotage du Fonds des Communes.

Si l'on ajoute l'accroissement de la charge du personnel en fonction, bien sûr de l'évolution de l'index et des charges sociales mais aussi par la structure même du fonctionnement de l'entité, la reprise de services du secteur privé, la généralisation de services à la population et enfin, l'alignement barémique et social des agents des communes fusionnées et nouvellement engagés sur ceux de l'ancien Liège, tout cela n'arrangera en rien la

situation financière de la ville de Liège. Celle-ci devra annuellement augmenter l'importance de ses emprunts pour payer ceux des années précédentes.

Emprunts de trésorerie :

- 4 milliards en 1977,
- 4 milliards en 1978,
- 5 milliards en 1979,
- 6 milliards en 1980,
- 10,5 milliards en 1981.

3. *Situation actuelle.*

La situation actuelle de la ville de Liège est suffisamment connue de tous pour que je ne la développe pas.

Les causes en sont multiples, chacun, selon l'endroit où il se trouve a ses explications — pour considérer que la responsabilité est chez l'autre — politique de prestige, carences de la gestion, recrutements excessifs, loi sur le CPAS, réduction du Fonds des communes, charges portées par l'Etat sur les communes, retention des subsides ou restitution tardive des fonds communaux, absence d'un emprunt de consolidation.

Ce que je constate :

- c'est que la ville de Liège est en déficit depuis 1932 ;
- c'est que l'Etat a admis un jour, non seulement ce principe, mais encore que les grandes villes pouvaient avoir recours à l'emprunt ;
- c'était reconnaître implicitement que les moyens financiers nécessaires pour faire vivre une métropole étaient insuffisants ;
- tous les gouvernements qui se sont succédé ont accepté ce fait ;
- tous les Collèges échevinaux qui se sont succédé l'ont utilisé ;
- si l'on ajoute que l'Etat s'est efforcé de régler ses difficultés financières ou de trésorerie en chargeant villes et communes ;
- si l'on ajoute qu'après les expériences de Mons, on savait que les fusions coûteraient cher ;

comment alors s'étonner qu'à des degrés divers, les communes soient en déconfiture.

Il est inquiétant de constater que 530 communes sur 596 sont en déficit.

A s'exposer à un danger, on finit par le subir. Il n'y a plus d'argent : l'Etat n'en a pas, la Région en cherche et les villes n'en trouvent pas.

VIII. Conclusions.

Nous pouvons considérer qu'à Liège, la fusion des communes s'est bien réalisée.

Tous les groupes du Conseil communal se sont plus à le reconnaître en décembre 1977.

Les services ont été maintenus et les actions sociales développées et généralisées en faveur de la population.

Les agents communaux fusionnés ont pu trouver des carrières répondant à leurs aspirations les plus larges.

Mais la complexité de la structure reste un handicap, elle est onéreuse et source de lenteurs.

Issue d'une conception technocratique et jacobine de la gestion, la fusion a contraint les nouvelles entités à reconstruire par des moyens coûteux et sophistiqués, un tissu de relations humaines et sociales qui existaient naturellement et spontanément dans les petites et moyennes entités.

Quoi qu'il en soit, le nouveau Liège existe, il a la volonté de vivre et par là, de surmonter ses difficultés financières. Il s'est engagé dans la refonte de sa gestion avec la ferme intention de défendre et de développer son rôle de métropole régionale avec la collaboration de son personnel et de ses habitants.

Summary : The experience of consolidation in Liège.

The consolidation in Liège has gone well. All the groups of the municipal council were in agreement about this in December 1977. The services have been maintained and social activities have been developed and generalized for the benefit of the population. The officials of the amalgamated municipalities were able to find posts corresponding to their wishes. The complexity of the structure, however, remains a handicap. Because of the technocratic conception and an egalitarian administration, the consolidation has put some restrictions on the newly formed entities. The spontaneous and natural human and social relations in the former small and medium-sized entities had to be reconstructed by expensive means. But the new Liège exists, and it has the will to survive and to overcome its financial difficulties. It has engaged itself in the reconstruction of its administration with the intention of defending and developing its role as regional capital.

