

‘PLAN MARSHALL DE LA GOUVERNANCE ET DES PRATIQUES POLITIQUES’

***Cahier des charges ECOLO au nouveau Ministre-Président wallon
pour une Glasnost et une Perestroïka***

5 octobre 2005

Le Gouvernement wallon a présenté en date du 30 août dernier son *plan Marshall*, visant à relancer la Région wallonne. S’il présente plusieurs accents positifs, ce plan a également soulevé un certain nombre d’interrogations et d’hypothèques, parmi lesquelles l’**impasse totale faite sur la *bonne gouvernance***. En effet, le plan Marshall ne remet véritablement rien en question à ce niveau et ne propose rien de véritablement neuf. Ses promesses en matière de sélectivité (contours des zones franches) et de rationalisation des outils (agences ajoutées au paysage actuel) ont été rapidement démenties ; plus fondamentalement, le *plan Marshall*, à l’instar du projet de décret relatif à la démocratie locale, ne contient aucune mesure en matière de lutte contre le clientélisme et contre le lotissement, d’incompatibilités et de cumuls, de transparence et d’objectivation des décisions, ..., et ne prévoit donc pas de réelle rupture avec un certain *système* politique wallon.

Dès la sortie du plan, ECOLO a, outre ses questions sur le fond du *plan Marshall*, exprimé son incompréhension à cet égard, et réaffirmé que **l’élaboration d’un *plan Marshall socio-économique* ne pourra déployer ses effets sans l’adoption d’un *plan Marshall de la gouvernance et des pratiques politiques***, tant cette problématique constitue encore une part importante du mal wallon.

Les seuls événements intervenus en un mois illustrent de façon spectaculaire cette réalité. Les différents scandales et errances révélés dans le secteur du logement social, de même que les abus, conflits d’intérêts et pratiques mis au jour à cette occasion, aboutissant, *in fine*, à la démission du Ministre-président lui-même, rappellent en effet l’urgence d’une prise de conscience et le besoin de transparence (*glasnost*) et de réforme radicale (*perestroïka*) de la gouvernance et des pratiques politiques en Wallonie.

Depuis lors, le Gouvernement a reconnu l’insuffisance du projet de décret précité et indiqué son intention de l’amender. Le CDH a ensuite repris à son compte notre exigence d’un *plan Marshall politique*. Le nouveau Ministre-Président s’est également déclaré en faveur de certaines réformes, même si son propre cumul exprime, d’emblée, un mauvais signal.

ECOLO tient aujourd’hui à redire la **nécessité absolue de ne plus reporter la modernisation radicale de la gouvernance wallonne** et à avertir qu’il ne peut

être question de fuites ou de faux-semblants, pas plus que d'ajournement en cette matière. ECOLO tient également à **remettre au futur Ministre-Président, sous la forme d'un cahier des charges, son projet de *Plan Marshall de la gouvernance et des pratiques politiques***, formulé en 10 axes et dont une série d'éléments ont déjà été traduits en propositions de décret déposées au Parlement wallon.

Dans un esprit constructif, ECOLO est disponible pour prendre ses responsabilités dans l'intérêt wallon, par exemple au sein d'une **commission parlementaire spécialement dédiée au renouvellement de la gouvernance et des pratiques politiques**, dont ECOLO appelle de ses vœux la création.

1. Face à l'actualité, assurer la transparence à l'égard des scandales au centre de la crise

Il est essentiel, avant toutes choses, de **restaurer la confiance**. Dans cette perspective, il importe de **faire toute la lumière sur les affaires** qui ont occupé l'actualité depuis plusieurs semaines, afin d'établir la réalité des faits, de prendre les sanctions qui s'imposent et de veiller à ce que les fautes soient réparées. La justice est naturellement appelée à poursuivre son travail dans les dossiers pour lesquels une instruction a été ouverte. Il convient, à côté de cela, de faire la clarté sur les différentes problématiques en cause.

Ceci concerne tout d'abord le secteur du logement social, qui a été particulièrement ébranlé par les révélations successives relatives à la gestion de plusieurs sociétés, alors que l'enjeu du logement est aujourd'hui central, en particulier pour les moins favorisés de notre société. Cette situation est d'autant plus inquiétante que la plus grande partie des sociétés de logement de service public n'ont, à ce jour, pas encore fait l'objet d'un audit approfondi. A côté de cela, le choix par les pouvoirs publics de leurs avocats a également été interrogé. Il en est de même pour ce qui concerne les missions de réviseurs.

Propositions

- Mise en œuvre d'un **audit immédiat et exceptionnel** au sein de toutes les **sociétés de logement de service public (SLSP)**, avec le concours de la SWL et de la Cour des comptes, sous le pilotage d'une commission du Parlement wallon, portant en particulier sur les rétributions et frais divers attribués aux gérants et administrateurs, sur l'utilisation de ressources publiques à des fins privées ou politiques, ainsi que sur le mode effectif d'attribution des logements eu égard aux règles légales en vigueur.
- **Application immédiate** de la représentation proportionnelle au sein des **organes des SLSP, sans attendre 2007**, compte tenu de l'état de crise et de la nécessité de restaurer la confiance.
- Réalisation par la Cour des comptes d'un **rapport spécial** relatif aux **services d'avocats** sollicités par la Région wallonne et par l'ensemble des personnes morales de droit public qui en dépendent.
- Réalisation par la Cour des comptes d'un **rapport spécial** à l'égard des **prestations de réviseurs** sollicitées par la Région wallonne et par l'ensemble des personnes morales de droit public qui en dépendent.

2. De façon structurelle, assurer la transparence au sein de toutes les structures publiques

Il apparaît essentiel, dans un régime démocratique, que la gestion publique, et en particulier l'utilisation des deniers publics, se fasse dans une totale transparence, tant au bénéfice des mandataires que de la population. Cette transparence est une des conditions indispensables à l'exercice d'un contrôle démocratique.

Il importe en conséquence, d'une part, de pallier les carences illustrées par les récentes affaires et, d'autre part, de renforcer les dispositifs existants.

Propositions

- Mise à disposition des parlementaires régionaux (communautaires) d'un accès sécurisé et confidentiel à la consultation du logiciel de comptabilité (**G-COM**) de la Région wallonne (de la Communauté française).
- Encadrement de la gestion des **cabinets ministériels** par un décret organisant leur transparence, leur contrôle, la limitation de leurs dépenses admissibles, leurs relations avec l'administration et leur transmission.
- Publication annuelle de la liste des bénéficiaires des **subsidés de la Loterie nationale** attribués par la Région wallonne (et par la Communauté française), avec mention des montants attribués et des activités financées.
- Mise à disposition de tous les conseillers communaux (et / ou, le cas échéant, provinciaux ou CPAS) des **documents budgétaires et comptables**, de l'ensemble des personnes morales qui dépendent de la commune concernée (et / ou, le cas échéant, province ou CPAS), en ce compris les **régies, ASBL ou SLSP**, et mise en ligne des mêmes documents.
- Mise à disposition de tous les conseillers communaux (et / ou, le cas échéant, provinciaux ou CPAS) de la **liste des marchés publics attribués et des prestataires de services** retenus par l'ensemble des personnes morales qui dépendent de la commune concernée (et / ou, le cas échéant, province ou CPAS), en ce compris les **intercommunales, régies, ASBL ou SLSP**, et mise en ligne des mêmes documents.
- Conclusion par les communes (et / ou CPAS) d'un **contrat de gestion** triennal, débattu et adopté par le conseil communal, avec les **ASBL** communales, ainsi qu'avec les **ASBL** ou autre association subventionnée pour une aide égale ou supérieure à 50 000 € par an.
- **Ouverture au public des assemblées générales** des personnes morales qui dépendent d'une commune (et / ou, le cas échéant, province ou CPAS), en ce compris les **intercommunales, ASBL ou SLSP**.
- **Représentation des locataires** des logements sociaux au sein des conseils d'administration des **SLSP**, à titre d'observateur.
- **Systématisation des audits approfondis réalisés au sein des SLSP**, afin que chaque **SLSP** soit auditée une fois au moins tous les 5 ans, et organisation d'une **transparence** à l'égard de ces rapports d'audit, notamment vers les administrateurs de la **SLSP** concernée et vers l'autorité wallonne.

3. Limiter drastiquement le cumul des mandats

Qu'il s'agisse de la question essentielle des conflits d'intérêt qu'engendrent naturellement une série de cumuls, de la disponibilité en temps et en esprit que requiert un accomplissement sérieux de sa charge publique, ou qu'il soit question de concentration de pouvoirs et d'hégémonie politique, la **problématique des incompatibilités et cumuls de mandats** se situe véritablement au cœur des errances et scandales mis au jour, et plus fondamentalement **au cœur d'un système wallon de malgouvernance**.

Le cumul entre la fonction de parlementaire et une fonction exécutive locale apparaît du reste comme une problématique centrale dans le débat, tant il pose plusieurs difficultés majeures, qui plus est au niveau wallon : disponibilité, dialectique malsaine *contrôleur - contrôlé*, confusion entre intérêt régional et intérêt local, sous-localisme, désavantage pour les communes non représentées au sein de l'assemblée régionale, ...

Il importe donc d'avancer considérablement en cette matière, notamment par l'adoption de règles d'incompatibilités de plein droit.

Propositions

- Incompatibilité entre **fonction parlementaire** et **mandat exécutif local** (bourgmestre, échevin, président CPAS, président ou membre d'un organe restreint d'une intercommunale, administrateur d'une société de logement de service public).
- Limitation du **nombre de mandats d'administrateur**¹ qu'une même personne peut légalement exercer au sein des intercommunales.
- Extension de la même règle aux **autres sociétés publiques** et aux **sociétés de logement de service public**.
- Obligation de l'exercice plein et entier des mandats conférés, en ce compris obligation de *reporting* auprès de son mandant en application des dispositions décrétales.
- **Contrôle** de ces obligations par l'autorité de tutelle, application des règles existantes et **sanctions**.

4. Identifier et prévenir les conflits d'intérêt

A côté des incompatibilités et interdictions qu'il est possible d'établir de plein droit, il s'agit également d'éviter les conflits d'intérêt qui n'auraient pas été empêchés par ces règles. Il s'agit, notamment, des conflits générés par l'exercice simultané d'activités publiques et privées.

Il convient donc de doubler ces règles d'un dispositif complémentaire apte à identifier, prévenir, voire sanctionner, ces conflits d'intérêts.

¹ Notre proposition vise donc les mandats de membre du conseil d'administration, et non plus seulement, comme actuellement, les mandats au sein des organes restreints de gestion.

Propositions

- Organisation par voie décretale d'un **dispositif d'information préalable de l'autorité de tutelle** de tous les mandats, fonctions dirigeantes ou professions dans le secteur public et dans le secteur privé exercés par les députés provinciaux, bourgmestres, échevins, présidents CPAS et administrateurs dans toute personne morale de droit public dépendant de la Région, de la province, de la commune ou du CPAS, et de **validation** par cette autorité de tutelle de ce qu'aucun conflit d'intérêts n'est susceptible de se poser.
- Organisation d'un même dispositif à l'égard des **Ministres et parlementaires**, avec information préalable et validation d'une commission parlementaire *ad hoc*.
- Renforcement de **l'indépendance d'action du commissaire du Gouvernement**, qui ne peut d'aucune manière, directement ou indirectement, être situé dans un lien de subordination avec la structure qu'il est chargé de contrôler.
- **Renforcement des sanctions** en cas de violation des règles existantes en matière de conflits d'intérêt.
- Réalisation par la Cour des comptes d'un **rapport annuel**, sur base du cadastre des mandats, analysant de façon générale les situations susceptibles de générer des conflits d'intérêt, et renforcement à cette fin des effectifs de la Cour des comptes.

5. Assurer la transparence des rémunérations et les limiter

Les révélations intervenues depuis quelques semaines démontrent la nécessité d'avancer en cette matière, pour réguler les rétributions reçues par les mandataires publics et établir également la plus grande transparence en la matière. Il importe également de considérer les rémunérations issues d'activités privées dans le revenu maximum autorisé et de limiter ce revenu maximum.

Ces éléments ne peuvent toutefois être appliqués de manière isolée, mais doivent aller de pair avec les réformes proposées en matière de décumulus des mandats et de conflits d'intérêt, au risque, sinon, de ne constituer qu'un leurre permettant de laisser sous le boisseau plusieurs enjeux de taille. Ainsi, la gratuité n'enlève par exemple rien aux conflits d'intérêt ou au manque de disponibilité.

Propositions

- Elaboration d'un **cadastre des rétributions et avantages divers** de tous les mandats publics **au niveau local**, mais aussi **au niveau régional**.
- **Objectivation et limitation**, à l'échelle régionale, des rétributions et avantages divers perçus dans le cadre de l'exercice d'un mandat et **application immédiate**.
- **Mise en ligne** de ces informations relatives aux rétributions et avantages divers.
- **Intégration** dans le **plafond global de rémunérations autorisées** des revenus issus de fonctions ou professions exercées dans le **secteur privé**.

- **Réduction de ce plafond global de rémunérations autorisées**, par exemple au niveau de l'indemnité parlementaire.
- **Extension du champ d'application de ce plafond global** aux conseillers communaux, provinciaux et CPAS qui sont administrateurs au sein d'intercommunales et autres structures publiques.
- **Contrôle** de ces obligations par l'autorité de tutelle, application des règles existantes et **sanctions**.

6. Garantir la déontologie et lutter contre le clientélisme et les passe-droits

Le clientélisme et le règne des passe-droits dominant trop souvent le fonctionnement des institutions publiques en Wallonie. A chaque fois qu'un piston fait passer un dossier au-dessus de la pile, pour un logement social, pour un emploi public, pour une promotion ou pour un subside, c'est pourtant sur le principe d'égalité entre les citoyens qu'on s'assied et, dans le même temps, sur la démocratie. A chaque fois, c'est le moral de la Nation qu'on sape, c'est la motivation des agents publics qu'on érode, c'est la confiance du public qu'on met à mal. La Région wallonne ne pourra rebondir sans l'abolition de ce système de dépendance et de pouvoir.

Propositions

- Adoption en termes clairs, précis et exigeants d'un **code de déontologie** régissant les services fournis aux citoyens par les parlementaires et par les élus locaux, par voie décrétole.
- **Sanctions, notamment pénales**, en cas de non-respect de ce code, notamment pour empiètements sur les autorités judiciaires ou administratives.
- Extension du **champ et du niveau d'actions des médiateurs**, en particulier au niveau local.
- Encadrement et limitation des **communications** réalisées à partir de fonds publics par les **députés provinciaux, bourgmestres, échevins ou présidents CPAS**.

7. Moderniser la démocratie locale

Il convient, en cette matière, de **dépoussiérer et de renouveler un certain nombre de mécanismes et de pratiques**, dont certains relèvent de l'archaïsme le plus entier.

Le projet de décret du Gouvernement relatif à la démocratie locale avance plusieurs propositions en ce sens (parité ou motion de méfiance, par exemple, encore qu'avec des nuances). Comme nous l'avons dit, il s'avère toutefois insuffisant et mérite d'être complété sur plusieurs points.

Propositions

- Renforcement des **droits des conseillers communaux**, en termes d'accès aux documents, de droit de poser des questions ou d'interpeller le collège,
...

- Organisation d'une **offre de formation** au bénéfice des conseillers communaux, provinciaux et CPAS, de même que des administrateurs publics au sein des intercommunales, SLSP et autres structures publiques, en collaboration avec les universités francophones.
- Désignation du **président du conseil communal** en son sein, en dehors du collège (et sans rémunération particulière), afin de transformer le conseil communal en une réelle assemblée de débats, et de compléter les réformes annoncées au niveau du mode de désignation du bourgmestre ou de la responsabilisation du collège.
- Transparence des **accords préélectoraux**, par la mise sur pied d'un système d'apparementement entre listes.
- Extension de la **motion de méfiance** proposée par le Gouvernement, qui doit pouvoir être mise en œuvre, sous certaines conditions, sur une période beaucoup plus large que la moitié de la mandature, et également à l'initiative de la minorité.
- Développement des **mécanismes de participation** au niveau communal, notamment en organisant le **droit d'interpellation citoyen** au sein du conseil communal, en facilitant les conditions de mise sur pied d'une **consultation populaire d'initiative citoyenne** et en encourageant le lancement de **budgets participatifs** et *agenda 21 local*.

8. Faire émerger une identité wallonne au service de la démocratie

La **multiplicité d'acteurs publics** en Wallonie n'est plus à démontrer, en particulier au niveau sous-régional. Elle est à la source de nombreuses dispersions et dilutions de pouvoir, de concurrences stériles et de déperdition d'énergies et de ressources. **Vecteur des sous-régionalismes et des baronnies**, ce tissu institutionnel surabondant est particulièrement coûteux pour la collectivité et altère naturellement l'émergence d'une **vision wallonne** et d'une **autorité régionale**. Le redéploiement wallon impose, en conséquence, de réduire la voilure, dans le respect des missions exercées et de l'emploi.

- Réorganisation du niveau de pouvoir intermédiaire entre la Région et les communes, aboutissant à la **suppression des provinces** et à la **simplification des autres structures intermédiaires** (intercommunales et autres), par exemple autour de communautés urbaines et de pays.
- Dans l'attente de la suppression des provinces, **réduction du nombre de députés provinciaux**.
- **Réduction du nombre d'échevins** d'une unité dès 2006, vu l'intégration du président CPAS au sein du collège.
- **Regroupement des outils publics de développement économique régionaux ou sous-régionaux**, regroupement auquel la création éventuelle d'une nouvelle structure régionale est naturellement subordonnée au risque, sinon, d'encore ajouter une couche à la *lasagne*.
- Révision de la **délimitation des zones franches** retenues par le Gouvernement, en vue d'une appréciation plus objective et d'une sélectivité plus prégnante.
- Renforcement du **contrôle démocratique des participations** et filiales des intercommunales et autres structures publiques.

- Limitation générale de la **taille des conseils d'administration** des intercommunales et filiales, et, là où ils ne sont pas nécessaires, suppression des organes restreints de gestion.
- Election d'une partie du **Parlement wallon** sur base d'une **circonscription unique** couvrant l'ensemble du territoire, afin de faire émerger la prise en compte d'un intérêt régional.

9. Assurer un pluralisme démocratique

Le contrôle démocratique de la gestion publique s'est imposé depuis longtemps et fonde la légitimité de l'action publique. Ce contrôle s'exerce principalement à l'intervention des mandataires élus à cet effet, lesquels sont eux-mêmes amenés à rendre des comptes à la population qui les a désignés. L'actualité récente a toutefois illustré combien la mise à l'écart des différentes tendances de l'opposition démocratique pouvait donner lieu à un sentiment de pouvoir absolu et conduire à des dérives dans la gestion de l'intérêt public.

Il importe en conséquence d'**optimiser la représentation de l'opposition démocratique** dans les différentes institutions, notamment en corrigeant, dans le respect de la proportionnalité de la représentation, les mécanismes qui altèrent cette proportionnalité et renforcent dès lors sans motif légitime l'hégémonie de la force politique dominante.

Propositions

- **Représentation démocratique au sein du conseil communal** sur base de la **clé D'Hondt**, et non plus sur base de la clé Imperiali, afin, à l'instar des autres niveaux de pouvoir, d'assurer une meilleure proportionnalité.
- **Réduction du seuil d'apparement au niveau des élections régionales et provinciales**, afin d'assurer une meilleure représentation des suffrages exprimés au sein du Parlement wallon et des conseils provinciaux.
- **Représentation démocratique au sein des organes de gestion** des intercommunales, SLSP, ASBL et autres structures publiques sur base des suffrages exprimés par la population, et non plus sur base du nombre de sièges de chaque tendance politique au sein de l'assemblée mandante, afin d'éviter qu'à chaque degré, la force dominante accroisse sa représentation par le seul fait des lois mathématiques.
- **Représentation minimale, à tout le moins à titre d'observateur**, au sein des organes de gestion des intercommunales, SLSP, ASBL et autres structures publiques pour les tendances démocratiques représentées au sein de conseil communal (ou, le cas échéant, conseil provincial, ...).
- **Garantie d'accès** des tendances politiques minoritaires **aux journaux toutes-boîtes et sites internet** communaux et provinciaux.

10. Entreprendre d'autres réformes

Les axes de réformes fondamentales qui précèdent sont, d'une manière ou d'une autre, **en résonance avec l'actualité** et visent à répondre aux carences et faiblesses illustrées par les affaires du moment ou aux imperfections et

insuffisances du projet de décret relatif à la démocratie locale, ces différents éléments illustrant du reste en très grande partie le mal wallon.

Le véritable *plan Marshall de la gouvernance et des pratiques politiques* auxquels nous appelons ne serait toutefois pas complet sans poursuivre d'**autres chantiers** déjà partiellement ouverts. De façon non exhaustive, nous souhaitons relever les thèmes suivants.

Propositions

- Renforcement des **dynamiques de participation** relevant de la compétence régionale : amélioration du dispositif d'enquête publique, adoption d'un cadre décretal pour l'organisation de consultations populaires régionales, ...
- Poursuite des réformes en matière de **fonction publique**, reposant notamment sur une objectivation de tous les recrutements, engagements et promotions, sur la mise en œuvre effective du régime des mandats (avec appel public et validation des compétences par un jury extérieur) et sur l'extension des principes d'appel public et d'objectivation au niveau local et intercommunal.
- Systématisation des pratiques d'**évaluation des politiques publiques**, en association avec les publics bénéficiaires de ces politiques.
- Conclusion d'un véritable **Pacte associatif** avec les secteurs concernés et en concertation avec les autres niveaux de pouvoir, permettant de définir les relations entre pouvoirs publics et associations, dans la durée, sans instrumentalisation et dans le respect de l'autonomie de pensée et d'action des parties.
- ...

Jean-Michel JAVAUX, secrétaire fédéral

Bernard WESPHAEL, député et chef de groupe

Marcel CHERON, député

Monika DETHIER-NEUMANN, députée