



Laurent Bosquillon

Directeur au Service public de Wallonie - Direction générale Intérieur

Membre du Collège régional de Prospective de Wallonie

Une nouvelle approche pour élaborer et mettre en œuvre la prochaine déclaration de politique régionale

Version au 31 octobre 2018

1. Une déclaration de politique régionale qui ressemble à un catalogue « La Redoute »

À chaque début de législature régionale, on peut observer le même phénomène au moment d'élaborer une déclaration de politique régionale qui servira de feuille de route à la majorité qui se met en place suite aux élections.

Tout d'abord, les partis politiques ayant décidé de former une majorité désignent en leur sein des négociateurs qui vont dans un premier temps rencontrer certains acteurs régionaux comme les partenaires sociaux ou certaines fédérations représentatives qui viennent leur expliquer leurs attentes pour les cinq prochaines années.

Après avoir entendu les acteurs régionaux sélectionnés et sur la base du programme électoral de leur parti, les négociateurs politiques vont s'enfermer avec leurs experts afin de négocier un accord de majorité qui sera traduit dans une déclaration de politique régionale présentée, débattue et votée au Parlement de Wallonie.

Une fois la déclaration de politique régionale approuvée par la majorité parlementaire, les vacances parlementaires débutent généralement et les Cabinets se constituent.

À la rentrée parlementaire, les cabinets ministériels rencontrent généralement leurs administrations afin de discuter de la mise en œuvre de la déclaration de politique régionale durant la législature.

La déclaration de politique régionale se présente sous la forme d'un texte d'une centaine de pages composé généralement au moins d'une dizaine de chapitres indépendants les uns des autres qui renvoient à une compétence régionale. Chaque chapitre comprend une série d'actions qui devra être mise en œuvre par le ministre compétent.

Telle qu'elle est généralement élaborée la déclaration de politique régionale ne permet notamment pas

- une véritable appropriation du projet régional par l'ensemble des forces vives régionales (entreprises, citoyens, institutions, associations,...) puisqu'élaborée par un groupe réduit d'experts politiques et ensuite validée par les partis composant la majorité ;
- de connaître la vision à 10 ou 15 ans qu'a la majorité régionale de la Wallonie ;
- d'avoir une idée claire des objectifs à moyen et long termes poursuivis par la majorité parlementaire ;
- de savoir comment ces objectifs seront atteints ;
- d'évaluer l'efficacité des politiques régionales mises en œuvre ;
- de prendre en compte l'interaction des politiques régionales entre elles.

Des expériences comme le Contrat d'avenir ou le Plan Marshall peuvent apparaître comme des démarches innovantes menées au cours de ces 20 dernières années, mais, au-delà d'une modification de certaines procédures de travail, elles n'ont pas véritablement modifié l'approche quant à l'élaboration et la mise en œuvre d'une déclaration de politique régionale.

2. La nécessité de refonder un véritable projet de développement régional

À l'heure où la Région wallonne termine de digérer les nouvelles compétences reçues de la dernière réforme de l'État, où la réponse à apporter à la question d'une nécessaire réorganisation des compétences au sein de l'espace francophone entre la Région wallonne, la Communauté française et les pouvoirs locaux apparaît comme étant de plus en plus nécessaire et où la Wallonie va devoir assumer pleinement les effets de la réforme de la loi de financement, les prochains gouvernements wallons seront amenés à prendre des décisions qui vont être déterminantes pour répondre aux besoins et aux aspirations des Wallonnes et des Wallons.

Il s'agit en effet de faire des choix importants, difficiles, qui peuvent aller jusqu'à modifier certains paradigmes actuels, qui impliquent une meilleure organisation du pouvoir régional et une prise de responsabilité plus grande des institutions wallonnes et qui engagent l'ensemble des Wallonnes et des Wallons à court, moyen et long termes.

Ces choix ne peuvent plus être décidés par des experts de l'ombre, ils doivent faire l'objet de débats transparents et de controverses réelles pour construire un consensus porteur d'orientations et de mesures structurantes, partagées par le plus grand nombre de Wallonnes et de Wallons. Ce consensus doit s'appuyer sur des valeurs fortes pour dégager des équilibres nouveaux, mieux adaptés aux enjeux auxquels la Wallonie devra faire face dans le monde d'aujourd'hui et de demain.

3. Les innovations pour réussir l'indispensable transformation sociétale

3.1. Une approche globale, flexible et transversale, qui renvoie aux finalités

L'importance et la nature des compétences aujourd'hui gérées par la Wallonie sont telles qu'il est nécessaire de se poser les questions de manière globale et d'examiner les interactions entre les politiques.

Il s'agit d'abord de réinterroger les finalités et les modes d'organisations des matières gérées par la Région au vu du contexte et des priorités régionales. Il convient de

- se demander en quoi ces finalités sont pertinentes aujourd'hui et le seront demain, si elles prennent bien en compte les situations spécifiques, les réalités territoriales ;
- poser la question de l'adéquation des modes de gouvernance et de gestion qui leur sont appliqués : déconcentration, décentralisation, contractualisation, implication, pilotage régional et suivi de la mise en œuvre, contrôle, évaluation, etc.
- vérifier la cohérence des politiques qui sont menées.

Ces questions interrogent l'articulation, la synergie entre politiques, et peuvent aller jusqu'à remettre en cause le maintien de certaines politiques existantes.

Il s'agit aussi d'utiliser davantage la logique du programme, qui oblige à se reposer la question de la pertinence et de l'efficacité de manière régulière – la fréquence devant être adaptée au niveau d'incertitude – et à évaluer les résultats.

La gestion par programme permet aussi de réaliser des expérimentations, de phaser et, le cas échéant, de limiter dans le temps l'intervention publique, par exemple à partir du moment où l'activité est auto-porteuse (ex. : programme de soutien aux énergies renouvelables) ou de calibrer cette intervention en fonction d'objectifs d'efficacité (ex. : soutien aux divers modes de transport en commun).

Il s'agit également d'être attentif à la crédibilité de l'action publique et à la confiance qu'il est indispensable de donner aux acteurs et donc de trouver le bon équilibre entre la rapidité et la stabilité de la décision : il ne faut pas augmenter l'incertitude, mais, au contraire, chercher à la circoncrire.

Il s'agit enfin de ne plus penser une politique sans y inclure les dimensions financière et fiscale (ex. : ne pas chercher à augmenter la densité des centres urbains tout en maintenant une taxation immobilière qui incite au contraire).

3.2. Une approche impliquante, participative, favorisant l'appropriation

Le futur projet de développement régional ne peut être construit par un seul groupe d'experts membres d'une quelconque majorité politique.

Il doit être porté collectivement en vue d'être approprié par les entreprises, les travailleurs, les associations, les administrations aux différents niveaux de gouvernance, les académiques, les acteurs de terrains, les citoyennes et les citoyens, les jeunes, les retraités, etc.

Ce sont, toutefois et avant tout, les élus régionaux qui doivent être au cœur de la construction des politiques qui seront menées en Wallonie. À cet effet, le Parlement de Wallonie doit prendre les initiatives nécessaires pour rénover les processus d'élaboration des politiques wallonnes et légiférer afin d'introduire des mécanismes efficaces et transparents d'implication directe des acteurs et des citoyens au niveau régional et aux niveaux provinciaux, communaux et supra-communaux.

Le Parlement doit devenir une véritable force d'anticipation des enjeux et de proposition dans la définition ainsi que dans l'organisation de la mise en œuvre du projet de développement

régional et contribuer à l'obtention de consensus globaux sur les sujets d'une ampleur ou d'une difficulté telle que les gouvernements peinent à les traiter (on pense par exemple à la nécessaire rationalisation des réseaux scolaires).

Le Parlement doit aussi exercer réellement ses fonctions d'évaluation et de contrôle de l'exécutif.

Parallèlement, l'implication de l'Administration régionale (SPW et UAP) doit être accrue afin de mieux éclairer le gouvernement dans son action. Il s'agit, au-delà de la dynamique des plans opérationnels, des contrats d'objectifs et contrats d'administration lancée au cours des précédentes législatures, de davantage responsabiliser les agents de l'Administration dans un projet de développement de la Wallonie qu'ils auraient contribué à coconstruire et qu'ils mettraient en œuvre. Il convient par conséquent de créer une nouvelle dynamique organisationnelle basée sur l'utilité sociétale de l'Administration liée à son expertise technique, à ses capacités de gestion et aux résultats qu'elle obtient.

4. Quelques recommandations pour l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi d'un plan intégré de développement régional

4.1. La construction d'un plan intégré de développement régional

Le futur projet de développement régional doit être transversal, sectoriel et opérationnel ; il doit intégrer notamment la vision territoriale de l'espace régional (le Schéma de Développement territorial), le développement économique et social de la Wallonie et la Stratégie régionale de Développement durable.

Autrement dit, compte tenu des effets de la dernière réforme de l'État et de la révision du mécanisme de financement des Régions, les futures déclarations de politique régionale devront aller au-delà d'une liste d'actions que la majorité entend mener au cours de la législature et se référer explicitement à ce plan intégré qui devrait leur servir de trame.

Ce plan intégré pourra être élaboré en trois phases de la manière suivante :

- au départ d'un diagnostic actualisé et partagé sur l'état de la Wallonie et sur ses trajectoires potentielles, il convient, tout d'abord, d'identifier collectivement les ENJEUX de moyen et de long termes, c'est-à-dire les problématiques qu'il convient de prendre en compte pour définir la stratégie de développement régional ;
- il conviendra ensuite de définir les OBJECTIFS à moyen et long termes à atteindre pour concrétiser la vision d'avenir de la Wallonie ;
- enfin, les axes stratégiques et le plan des ACTIONS à mener pour atteindre les objectifs fixés seront établis ainsi que les CRITERES d'évaluation quantitatifs et qualitatifs permettant de mesurer si les objectifs ont été atteints ou non.

Les deux premières phases seront réalisées sous l'égide du Parlement de Wallonie qui ouvrira, pendant quelques semaines, un débat régional impliquant tous les acteurs et ouvert aux citoyennes et citoyens. Au terme de ce débat, le Gouvernement wallon présentera le plan de développement régional intégré, transversal et opérationnel. Celui-ci sera soumis à consultation puis débattu, éventuellement amendé et ensuite approuvé par le Parlement dans les 6 mois qui suivent son installation.

Le plan de développement régional sera accompagné de la présentation d'un budget pluriannuel qui expliquera, pour l'ensemble de la législature, les modes de financement des politiques régionales et l'affectation des moyens budgétaires à ces politiques, tout en

respectant les obligations régionales dans le cadre de la trajectoire budgétaire définie dans le programme de stabilité de la Belgique.

La structure actuelle du budget régional en divisions organiques, programmes et articles budgétaires sera revue afin d'être pluriannuelle et comprise par tous.

Les dépenses seront organisées selon une logique des projets annuels qui présentent, pour chaque axe stratégique, les actions à mener, les crédits budgétaires alloués et les critères d'évaluation destinés à mesurer l'efficacité de l'utilisation des crédits budgétaires disponibles.

En ce qui concerne les prévisions de recettes, elles seront présentées sous la forme des différents mécanismes de financement existants : dotations octroyées par le Fédéral dans le cadre du financement des Régions, fiscalité régionale, fiscalité additionnelle à l'impôt des personnes physiques et recours à l'emprunt. Cette partie du budget comprendra par ailleurs un relevé de toutes les décisions politiques ayant un impact à la hausse ou à la baisse sur les recettes régionales et leur impact sur les finances régionales en termes de recettes nouvelles ou de diminutions de recettes.

Chaque année, le budget pluriannuel sera actualisé en fonction des derniers paramètres économiques définis par le Bureau fédéral du Plan et des éventuels efforts d'assainissement à faire pour respecter la trajectoire budgétaire négociée entre le Fédéral et les entités fédérées.

4.2. La mise en œuvre et l'évaluation du projet de développement régional

Les décisions prises par le Gouvernement wallon, dans le cadre de la mise en œuvre du projet de développement régional, devront être examinées à la lumière des principes du développement durable, tels qu'ils sont reflétés et suivis par les nouveaux indicateurs dont s'est dotée la Région wallonne.

Chaque note, présentée et débattue au sein du gouvernement, sera également accompagnée d'une analyse d'impact opérationnel et financier.

Une fois par an, l'Administration régionale présentera au Parlement de Wallonie une évaluation des résultats et des impacts des actions entreprises l'année précédente par rapport aux objectifs définis dans le plan de développement régional.

Ces rapports seront diffusés et rendus accessibles sur le site internet du Parlement wallon. Après avoir entendu l'Administration régionale, le Parlement wallon invitera le ministre-président, au cours d'une séance plénière spécialement réservée à cet effet, à venir, lui aussi, présenter son évaluation des actions entreprises par son gouvernement et à expliquer les éventuelles adaptations à apporter au plan d'action inscrit dans le projet de développement et au budget pluriannuel défini en début de législature.