

La fusion à Charleroi

par Emile HENRY,

Echevin des finances, du budget et de l'informatique de Charleroi.



La fusion de Charleroi a fait passer la population de l'ancienne ville (21.000 habitants) à une population globale de 229.000 habitants. Les anciennes communes étaient dans leur majorité sensiblement égales quant au chiffre de population. Elles totalisaient 350 élus directs et indirects alors que la nouvelle entité n'en compte que 66 (membres du Centre Public d'Aide Sociale compris). Cette forte diminution du nombre des représentants devait amener inévitablement des difficultés au niveau des relations avec les administrés.

Depuis mai 1976, la fusion faisait l'objet d'études du groupe politique et technique, et un shadow-collège fut présenté au corps électoral. Le vote de l'électeur envoya sur les bancs du Conseil une majorité socialiste pour gérer la nouvelle ville de Charleroi.

Représentation des anciennes communes.

Dans la fusion de Charleroi, les 15 anciennes communes sont représentées, au niveau du Conseil, par le nombre le plus étendu de citoyens originaires de ces 15 communes. Là où la représentation directe n'a pas été possible, tout au moins en ce qui concerne le Parti Socialiste — qui constitue la majorité politique du Conseil — des responsabilités ont été accordées aux entités qui n'étaient pas représentées au Conseil, corollairement au Collège.

La constitution du Collège a été établie de telle sorte que les mandataires représentatifs des 15 entités fusionnantes ont été présentés au scrutin du public.

La plus grosse partie du monde communal d'avant fusion et les entités qu'il avait à gérer se sont retrouvées dans la nouvelle cellule.

Les partis de la minorité, selon leur importance, ont essayé d'établir le même processus de représentation dans les entités fusionnantes et l'on peut dire que cette représentation est significative, la plupart du temps, d'une majorité des anciennes communes.

Les services à la population.

En raison du manque de bâtiments spacieux, d'infrastructure technique et fonctionnelle, il n'était pas possible de rassembler tous les services en un seul endroit. Aussi, dans un large esprit de décentralisation, les anciens services de l'état civil et de la population sont-ils restés en antenne dans leurs sections respectives tout en recevant les directives d'un organisme centralisé.

En ce qui concerne tous les services intéressant directement la population (service des travaux, troisième âge, service social...). des antennes administratives sont restées également sur les lieux de chacune des anciennes entités.

Le Collège des Bourgmestre et Echevins a ainsi voulu rester le plus près possible de la population et faire de ces antennes un relais de son pouvoir.

Certains services cependant ont dû être regroupés, comme les Finances et la Fonction Publique, mais ceux-ci n'ont pas de relations directes avec les citoyens. Ce sont des services de réflexion, d'analyse, de travaux administratifs purs.

Ces centralisations ont souffert néanmoins de l'exiguïté des bâtiments et n'ont pu être opérées complètement. A Charleroi, le service des finances, comptabilité, budget, est séparé de celui de la recette, et cette distance rend malaisée la concertation quotidienne entre les directions des deux départements.

Effets sur le personnel.

La plupart du personnel, sauf les membres qui ont dû être déplacés en raison de regroupement, est resté en place dans les services des anciennes entités.

C'est aussi un moyen de ne pas dénaturer les rapports du public avec l'Administration. Mais, pour les nouveaux services, notamment la Qualité de la Vie, la Santé Publique, créés dès la fusion, du nouveau personnel (Cadre Spécial Temporaire et chômeurs mis au travail) a été engagé et installé le plus souvent dans la commune de l'échevin responsable de ce service. C'est ainsi que le département de la Santé Publique se trouve à Jumet et celui de la Qualité de la Vie fonctionne à Ransart.

Le personnel ancien ne pouvait suffire à l'ampleur de la tâche. Le surcroît de travail nécessitait logiquement un gonflement immédiat des cadres administratifs temporaires.

La population de l'ancienne ville de Charleroi était par la fusion décuplée. Les tâches administratives correspondaient à cette croissance en volume et en qualité. Mais le personnel n'était pas à la mesure du niveau de gestion d'une grande ville.

De plus, les dispositions légales des fusions ne permettaient pas de modifier les cadres du personnel avant un délai de trois ans. Ce laps de temps laissait la possibilité au personnel non qualifié de suivre des cours de perfectionnement afin de postuler les emplois du cadre hiérarchisé d'une ville de 218.000 habitants. C'est la raison pour laquelle fut créé l'Institut des Affaires Publiques.

La structure en pyramide pouvait donc être constituée avec le personnel en place et le moins possible avec des agents extérieurs. Il est cependant évident qu'en ce qui concerne certains postes de niveau universitaire, un recrutement extérieur était nécessaire.

Effets sur l'organisation.

Le choc de la fusion a donc été ainsi le moins sensible pour la population et pour le personnel.

Le personnel restant dispersé, l'effort devait se porter sur la recherche d'un système de communication. Une messagerie interne a dû être créée. Le charroi automobile a été augmenté dans de notables proportions. Le service de police s'est motorisé très rapidement afin de répondre aux besoins de cet étalement sur l'ensemble du territoire. Il faut y ajouter le renforcement des lignes téléphoniques dans tous les secteurs.

Le traitement des fichiers de la population (218.000 habitants) et de l'état civil a été effectué par l'informatique, système qui constituait pour Charleroi une innovation.

Tous ces travaux supplémentaires de fusion furent réalisés grâce aux chômeurs mis au travail et au Cadre Spécial Temporaire.

Cette organisation très souple a été maintenue malgré certaines pressions du Pouvoir supérieur. Celui-ci voulait ramener en un seul hôtel de ville, par exemple, la célébration des quelque 50 à 60 mariages qui ont actuellement lieu dans les 7 maisons communales désignées à cet effet, reprenant les actes d'état civil des entités plus réduites, dans la ligne d'aspiration des anciens petits centres vers des noyaux plus importants.

Les finances.

En 1976, les Finances ont été centralisées à Gosselies où je fus Echevin des Finances pendant 24 ans.

Le budget de 1977, avec l'harmonisation des taxes dans toutes les communes et l'augmentation de la dotation du Fonds, a été présenté en équilibre.

Dès 1978, cependant, le déséquilibre budgétaire apparaissait. Mais le compte, lui, offrait toujours une situation active :

- en 1976, le total des comptes des 15 communes se clôturait par un passif de 320 millions ;
- en 1977, la situation du compte se clôture par un actif de 42 millions ;
- en 1978 : 339 millions, et en 1979 : 326 millions.

Ces trois années correspondent à la période de structuration en personnel avec des chômeurs mis au travail, des Cadre Spécial Temporaire, du personnel temporaire, et d'équipement des services de population, des services de police et d'achat du matériel roulant.

La non-adaptation du Fonds des Communes à une métropole de l'importance de Charleroi ne permit plus, en 1980, de garder au compte un résultat actif.

En 1980, et pour la première fois dans l'histoire de Charleroi fusionnée, le compte se termine par une situation passive de 48 millions et, en 1981, il est présumé être en déficit de 672 millions.

Pourquoi cette situation favorable pendant trois exercices s'est-elle dégradée brusquement ?

Mais vous l'avez compris, c'est par la mise en place d'une Administration qui assure qualitativement la maîtrise de la situation et prépare la situation d'avenir et du devenir de Charleroi, soit une métropole de la Région wallonne.

La cause du déficit, c'est aussi la dégradation de l'économie de la région de Charleroi, car il faut le rappeler, à la différence d'autres métropoles, le tissu industriel qui sous-tend l'économie carolorégienne est situé à l'intérieur même de la ville de Charleroi, créant non seulement des problèmes de reconversion économique et industrielle, mais aussi des zones aiguës de dépression économique, financière et sociale. Il faut tenir compte aussi que, progressivement et parallèlement à la situation économique générale déficiente et à la dégradation du tissu social due à la dépression, la ville de Charleroi s'est trouvée devant un déficit des hôpitaux de plus en plus important à compenser.

Depuis 1976 jusqu'au 8 avril 1982, l'ensemble des prélèvements effectués sur notre compte au Crédit Communal de Belgique s'élève à 777 millions.

Il est évident que les centimes additionnels aux impôts de l'Etat et de la Province sont versés à la ville avec beaucoup de retard. Globalement, le solde restant dû au 31 décembre 1981 pour le précompte immobilier, l'impôt des personnes physiques, la taxe sur les automobiles et les taxes provinciales s'élève à 936 millions. Ce retard pose évidemment des problèmes de trésorerie.

Le retard apporté à la mise en concordance de la situation réelle de la cinquième grande ville du Royaume par rapport aux statuts financiers des autres métropoles n'a fait qu'aggraver la situation.

Ce retard varie entre 1 milliard 200 millions et 4 milliards par rapport aux autres grandes villes.

Anvers	:	6.740.000.000
Gand	:	4.309.313.016
Bruxelles	:	3.673.000.000
Liège	:	4.453.160.789
Charleroi	:	2.760.810.037

Ce manque à gagner se fait cruellement sentir dans la mise en place des structures de la métropole de Charleroi.

Effets sur la prise des décisions dans les divers secteurs.

La ville de Charleroi, malgré son infrastructure de départ sous-développée par rapport à l'envergure de la fusion, s'est trouvée néanmoins devant un nombre très important de projets à réaliser. Ces projets ont demandé de nombreuses études et, maintenant, au moment de leur réalisation, cet équipement en infrastructures matérielles de la nouvelle ville — à supporter par l'extraordinaire — amène un accroissement de la dette, charge financière inéluctable qui s'ajoute à l'impact — au budget ordinaire — des promotions et du recrutement du personnel.

Ces deux phénomènes, de dettes et de cadre, sont concomitants. Il est impensable d'engager du personnel sans pouvoir le loger et l'équiper. Il n'est pas possible de continuer à fonctionner avec des services centraux dispersés ou avec des services qui ne sont pas harmonisés. Je veux parler bien sûr de la Santé Publique, de la Qualité de la Vie et du Service des Finances ou de tout autre service non établi de façon rationnelle.

Le problème financier reste entier pour la ville. La fiscalité locale a compensé ce manque à gagner jusqu'aux limites du possible, mais le citoyen de Charleroi, lorsqu'on mesure son revenu moyen par habitant

en 1978, se situe à 137.900 francs, alors que le revenu moyen par habitant du Royaume est de 148.600 francs, soit une différence de 10.700 francs. Les décisions financières à prendre dans l'objectif d'un équilibre financier reviendraient à imposer encore le plus pauvre parmi les pauvres.

La participation au Fonds des Communes par habitant et par rapport aux autres entités d'importance comparable est encore la plus basse. C'est deux fois la pauvreté qu'il faudrait imposer dans Charleroi.

Statistique fonds des communes par habitant 1981

Anvers	194.200 habitants	34.706 par habitant
Gand	242.500 habitants	17.770 par habitant
Bruxelles	141.901 habitants	26.589 par habitant
Liège	216.604 habitants	20.558 par habitant
Charleroi	218.944 habitants	12.610 par habitant

Le relèvement de cette situation dépend donc fondamentalement de la révision de la dotation.

Les Intercommunales.

La décision du Collège a été de considérer les intercommunales comme un outil de gestion beaucoup plus proche du pouvoir installé. Elles ont gardé dans les divers domaines qui leur sont propres, une activité en parfaite harmonie avec l'autorité communale. Leur situation financière devient cependant préoccupante puisque les pouvoirs qui composent ces intercommunales sont, comme Charleroi-Ville notamment, assez démonétisés pour des raisons que je ne reprends pas et qui remontent à l'état général des finances du Royaume.

La participation du citoyen.

La participation du citoyen reste ce qu'elle était auparavant, c'est-à-dire motivée par son appartenance à l'une ou l'autre des anciennes entités.

Cette participation a été élargie par l'information. Un journal « toutes boîtes » est distribué chaque semaine. Il tient l'ensemble des citoyens de Charleroi au courant des événements qui s'y passent.

Appréciation globale.

La fusion a été très difficile. L'esprit d'appartenance à une grande entité n'est pas encore parvenu à estomper politiquement le choc de la

fusion auquel le choc de la dépression économique ajoute encore des effets délétères. Chacun des citoyens des anciennes communes porte encore, dans son cœur et dans son esprit, les stigmates non encore guéris ou les privilèges à jamais disparus de son ancienne appartenance. On serait carolorégien pour les grandes choses — ce qui est déjà un avantage —, on l'est moins en ce qui concerne la vie de tous les jours. L'action des nouveaux départements, comme ceux de la Santé Publique, de la Qualité de la Vie ou même des Relations Publiques — et c'est là la participation du citoyen — l'action, dis-je, s'exerce mieux sur l'ensemble de l'agglomération et tend à amener plus facilement un esprit d'intégration.

La couche active de la population s'adapte plus malaisément, sans doute parce que les efforts de gestion visent surtout la jeunesse et le troisième âge.

Mon opinion : la fusion est irréversible bien sûr. Globalement, c'est un tour de force étant donné les conditions dans lesquelles elle a dû être réalisée. Mais le prolongement de ce tour de force est un problème aussi épineux que celui du démarrage de la fusion. L'image que l'on se fait de Charleroi est une image trop souvent décriée. La seconde métropole wallonne ne mérite pas cependant d'être ravalée car elle se construit malgré les difficultés rencontrées.

Ses habitants voudraient que leur nouvelle ville devienne le véritable pôle de développement d'une action carolorégienne beaucoup plus marquée. Je crois que ce rayonnement ne peut être trouvé qu'au travers d'un renouveau économique qui dépasse les limites de la ville, de la région et du pays.

Mais la ville doit être le catalyseur de toutes les réactions économiques et sociales, rôle qu'elle assume d'ailleurs avec succès par la création d'un Comité d'Action et d'Animation réunissant des représentants de toutes les forces vives.

Il faudrait que le pouvoir national et surtout le pouvoir régional se soucient de l'importance économique fondamentale, de la situation sociale, matérielle et financière de la ville de Charleroi pour que celle-ci puisse remplir envers une population besogneuse et courageuse, le rôle que la fusion lui a délibérément attribué, sans que les moyens pour la réussir aient été objectivement appréciés, adaptés et donnés.

Summary : The amalgamation of Charleroi.

In the amalgamation of the agglomeration of Charleroi the attempt was made to achieve political representation of each sub-municipality both in the municipal council and on the municipal executive board. As regards service provision, the principle of decentralisation was honoured in order not to lose contact with the people. Administrative bodies to be newly

established were necessarily decentralised because of infrastructural problems, which complicate the concentration. As far as personnel matters are concerned, the old staff was kept in its familiar places. The administrative task expansion required more qualified personnel, a problem that was resolved to a large part by training of the existing personnel. Organisationally, the amalgamation required an expansion and implementation of a number of facilities to assure communication. Financially, the amalgamation was doomed to fail because of the non-adjustment of the Municipal Fund, the bad economic situation of the region, and the failure of the national authorities to live up to the obligations they had agreed upon.

