

Une grille pertinente ?

Ingrid Muller,
chargée de mission
au service Education
permanente de la
Fédération des
maisons médicales.

.....
*Les compétences des communes sont
larges et beaucoup d'entre elles ont un
impact direct ou indirect sur la santé
des habitants.*
.....

Dans le cadre d'une action communautaire en santé ou d'un projet de promotion de la santé, vous souhaitez agir au niveau communal ? Vous êtes acteur dans le réseau associatif de votre commune et vous souhaitez mieux faire le lien entre l'action communale et la santé ? Nous allons tenter d'éclairer les compétences des communes qui influencent l'état de santé de la population.

Pour ce faire, nous partirons d'un document publié par l'Union des villes et communes de Wallonie (UVCW) d'où est extrait l'aspect historique.

Ce document à destination des mandataires communaux wallons comprend 130 fiches pratiques pour expliciter le fonctionnement de l'institution communale, son rôle et ses missions¹.

Y sont décrits : le fonctionnement de la commune ainsi que les missions du conseil et du collège, les attributions du bourgmestre, les types de ressources dont les communes peuvent disposer, les modes de gestion à disposition de la commune, les compétences communales, le fonctionnement et les missions du CPAS.

Historique des pouvoirs communaux

Nos pays européens connaissent une longue tradition municipale. L'histoire de la démocratie vient de la pratique des villes du Moyen-âge visant la participation des membres des communautés locales à la gestion de la cité. On inventa alors les mandats électifs, les séances

publiques, l'organisation des votes, etc. La ville exista bien avant l'Etat et, dans le courant des XII^{ème} et XIII^{ème} siècles, le mouvement communal se généralisa rapidement. Reposant sur un serment d'aide mutuelle à maintenir la paix, prêté par les habitants (en réalité, les bourgeois et les métiers), il obligea les princes féodaux à partager leurs pouvoirs.

C'est l'époque des chartes de franchises, qui sont de véritables ancêtres des droits et libertés qui se trouvent dans nos constitutions, et qui ont été progressivement concédées : la liberté individuelle des bourgeois, l'inviolabilité de leur domicile et leur droit de propriété, la suppression des entraves à la circulation des biens et des personnes, la libre organisation et fréquentation des foires et des marchés, etc.

A la diversité d'organisation des villes, au gré des droits arrachés aux seigneurs et consignés dans les chartes, le droit révolutionnaire français va substituer une organisation unique des municipalités. On peut résolument affirmer que c'est à la fin du XVIII^{ème} siècle qu'ont été consolidés le cadre et l'organisation des communes belges tels que nous les connaissons encore en grande partie à l'heure actuelle. Ainsi, la loi communale de 1836 est toujours en vigueur : « le conseil règle tout ce qui est d'intérêt communal et délibère sur tout autre objet qui lui est soumis par l'autorité supérieure ».

Depuis lors, bien sûr, la société, les institutions et les communes ont beaucoup évolué.

Cet intérêt communal n'est pas défini ; le champ d'action de la commune est donc assez large. En fin de compte, la commune peut s'occuper de tout ce qui ne lui est pas expressément interdit. Notons, pour être complet, que l'exercice de ce pouvoir est contrôlé par la tutelle, laquelle est exercée par la Région wallonne.

Aujourd'hui

D'après l'Union des villes et communes wallonnes, le premier rôle de la commune est d'être un investisseur public. Ce faisant, les communes de Wallonie financent :

- 90% des routes wallonnes ;
- 90% des dépenses en matière d'incendie ;

1. <http://www.uvcw.be/publications/online/60.htm>

Mots clefs : pouvoirs locaux, déterminants de santé, politique de santé, impact santé.

- 50% de l'enseignement fondamental francophone ;
- 20% des lits en maison de repos ;
- 40% des lits en maison de repos et de soins ;
- 46% des lits d'hôpitaux.

On voit d'emblée que les communes jouent un rôle dans les soins de santé puisqu'elles gèrent, directement ou à travers des structures intercommunales, des institutions dispensatrices de soins.

Un large champ de pouvoir et d'action

Les missions communales touchent à peu près à tous les aspects de la vie quotidienne à travers des compétences très diversifiées.

L'état civil et l'ordre public font partie des missions historiques de la commune.

L'état civil est une des bases d'un état de droit.

La notion d'ordre public reprend la propreté, la salubrité, la sûreté (sécurité) et la tranquillité publiques. Les communes peuvent organiser la lutte contre le bruit, l'insalubrité des logements, les attroupements hostiles... Elles organisent la prévention de la criminalité. Elles gèrent et financent les services d'incendie et d'aide médicale urgente (ambulance, structure mobile d'urgence et de réanimation - SMUR). Les communes organisent et gèrent également le cimetière public.

L'obligation des communes à veiller à la propreté publique les rend responsables de la collecte et du traitement des déchets, de la réalisation de l'égouttage ainsi que de l'assainissement des eaux usées, de la distribution de l'eau potable. En matière d'environnement, elle octroie ou non les permis d'exploiter des établissements générant des pollutions.

Les communes ont la responsabilité d'entretenir les voiries communales et l'obligation de surveillance de ces voiries. Toute voie publique ne peut être ouverte au public que si elle est suffisamment sûre. Les communes ont également la charge d'élaborer des plans communaux de mobilité. Ces plans peuvent être sous-tendus

par des objectifs de mobilité pour tous (pouvant se traduire par des partenariats avec la Société wallonne de transport), mais aussi par des objectifs environnementaux.

En matière d'aménagement du territoire, les communes peuvent adopter des schémas d'affectations du sol qui structureront le plan de secteur à l'échelon communal, en fonction de quoi elles octroient les permis d'urbanisme et d'exploiter.

En matière de logement, les communes jouent un rôle fédérateur dans la mise en œuvre d'un plan bisannuel appelé 'plan d'ancrage local du logement' qui définit les priorités d'action en concertation avec les acteurs locaux². Elles participent également à la gestion des sociétés de logement de services publics qui gèrent les logements sociaux. Elles ont la possibilité de réquisitionner des immeubles abandonnés et de prendre en gestion des logements inoccupés.

Elles ont en charge la performance énergétique des bâtiments communaux. Elles peuvent influencer la performance énergétique des bâtiments privés à travers l'octroi de permis d'urbanisme. Elles peuvent organiser un service de conseillers en énergie, soutenus par la Région wallonne.

Les communes ont pour mission de soutenir un développement durable prenant en compte l'ensemble des composantes qui y contribuent, c'est-à-dire les dimensions sociales, économiques et environnementales, sans mettre en péril celui des générations futures. Dans cette perspective, un rôle central est donné aux collectivités locales qui, par la transversalité de leurs compétences et leur fonctionnement en prise directe avec les citoyens et le territoire sont les mieux à même d'assurer la mise en œuvre concrète du développement durable.

Les communes sont les pouvoirs organisateurs de l'enseignement fondamental (maternel et primaire) officiel et elles organisent l'accueil de la petite enfance et les crèches communales. Les communes organisent un enseignement démocratique, répondant aux aspirations et aux besoins de la population. C'est un outil pour le développement d'une citoyenneté responsable

PRENDRE PIED SUR LE TERRAIN COMMUNAL



POUVOIRS LOCAUX ET SANTÉ

2. CPAS, Agence immobilière sociale - AIS, Agence de promotion du logement - APL, Régies de quartier...

chez les jeunes. Il doit garantir l'égalité des chances.

Les communes sont un moteur du développement de l'activité économique au niveau local. Non seulement elles représentent un employeur important, mais elles élaborent des plans de développement économique s'appuyant notamment sur des structures intercommunales.

Un axe 'bien-être' se découpe en trois types de compétences : le sport, la culture et la cohésion sociale. Les communes gèrent (parfois à travers des asbl para-locales) des piscines, des salles de sport, des centres culturels, des bibliothèques et des musées, elles organisent des manifestations culturelles et folkloriques diverses. Les communes ont pour mission de soutenir une dynamique de bien-être et de jeter les bases de la cohésion sociale.

L'action sociale des communes peut s'appuyer sur le travail d'éducateurs de rue ou de travailleurs sociaux, mais l'acteur principal du travail social est le centre public d'action social qui octroie l'aide sociale aux plus démunis.

Les principes de bonne gouvernance soutiennent une participation citoyenne au service d'une démocratie qui se veut réellement représentative.

Une activité importante des communes est l'octroi de permis, par lesquels elles influencent très fortement la vie des habitants, parfois dans des aspects peu visibles pour le citoyen comme par exemple, l'agrément des services de taxi, les mesures permettant de régler le stationnement, l'organisation du service d'ambulance public, l'octroi des permis de caravanage...

Au carrefour des compétences communales et des déterminants de la santé

Une grande partie des compétences communales concerne des domaines ayant un impact direct ou indirect sur la santé des citoyens.

L'environnement et les lieux de vie

Les communes sont un acteur important sur le cadre de vie et par là ont une influence sur la santé : l'environnement naturel et le milieu bâti, la qualité de l'air et de l'eau, les aliments disponibles, le quartier, les conditions de logement, les milieux de travail, la condition des routes, l'aménagement communautaire, le paysage, la protection de l'environnement...

Les liens sociaux

Les relations qu'on entretient avec les autres ont un effet sur la santé. Les réseaux de soutien social se tissent à partir des familles, des amis, des communautés et parfois même des lieux de travail. Le soutien social joue un rôle extrêmement important sur la santé des gens. Dans cet ordre d'idées, certaines communes disposent d'un échevinat de la Cohésion sociale et déploient d'importants dispositifs pour favoriser l'harmonie entre citoyens et entre communautés de cultures différentes.

L'emploi et les conditions de travail

Avoir un travail épanouissant, sécurisant où des choses sont mises en place pour que le travailleur se sente bien au niveau physique, psychologique et moral a une influence sur sa santé. Or la commune est un « gros » employeur...

Le bain culturel, les valeurs dominantes

L'éventail des valeurs et des normes d'une société influence la santé et le mieux-être des personnes qui en font partie. De même, le tissu social d'une communauté, la solidité des réseaux, les pratiques que les gens adoptent pour partager des ressources et instaurer des liens avec les autres ont un impact important. La politique « culturelle », dans le sens large du mot culture constitue un moyen précieux de discuter et partager des valeurs dans la commune.

Les revenus et le statut social

La commune est un acteur du développement économique local. Or, de « bons » revenus

permettent de meilleures conditions de vie comme un logement plus sûr et la capacité d'acheter suffisamment d'aliments de qualité (entre autres). Le rôle du CPAS est déterminant dans la possibilité de maintenir des conditions de vie « santé » pour les plus démunis.

Le niveau scolaire, l'alphabétisation

Le niveau scolaire et l'alphabétisation d'une personne influencent son état de santé. Cela donne à la personne les connaissances et les capacités dont elle a besoin pour résoudre des problèmes et le sentiment d'influencer et de maîtriser sa vie. Le niveau d'instruction accroît les possibilités d'emploi, de sécurité de revenu et de satisfaction au travail. Enfin, il améliore la capacité de se renseigner et de comprendre l'information pour soigner sa santé. A ces niveaux, le rôle communal de pouvoir organisateur de l'enseignement fondamental et d'accueil de la petite enfance est crucial.

Les services de santé

L'accessibilité à des soins de santé de qualité, près du milieu de vie, influence la santé. Ces services doivent en outre être accessibles facilement et rapidement. L'ensemble des soins offerts par ces services englobe le curatif et le préventif.

La sécurité sociale

Vivre dans une société juste et démocratique, qui respecte les individus, influence la santé et le bien-être. Une société solidaire avec une bonne sécurité sociale et des institutions et organisations - y compris au niveau local - capables de répondre aux besoins réduisent ou évitent de nombreux risques potentiels menaçant la santé.

Le genre

Fait référence à des conditions culturelles liées au sexe. L'accès à l'instruction, au pouvoir économique, social et politique est plus difficile pour les femmes. Cela a des conséquences sur leur état de santé en les privant d'un accès à

toutes sortes de ressources. Toute politique, y compris au niveau communal se doit de combattre les discriminations liées au genre.

La commune, un outil "santé" pertinent !

Nous le voyons, la majorité des compétences communales a un lien avec la santé. Mais, malgré la prise de conscience et la bonne volonté des acteurs, ce lien n'est pas toujours perçu ou évalué à sa réelle importance. Il y a donc à promouvoir un travail de sensibilisation aux impacts santé de la politique communale.

Une approche transversale est également fondamentale. Elle peut être stimulée à travers les Plans de cohésion sociale et les 'Agendas 21' locaux¹. S'appuyer sur ceux-ci comme sur le cadre des 'Villes-santé' proposé par l'Organisation mondiale de la santé, constitue ainsi une piste d'action en santé à l'échelon local. C'est d'ailleurs une des voies explorées dans la deuxième partie de ce cahier sur la structuration de l'action communale en santé.

PRENDRE PIED SUR LE TERRAIN COMMUNAL



POUVOIRS LOCAUX ET SANTÉ

1. L'Agenda 21 est un plan d'action élaboré dans le cadre de la conférence de Rio en 1992, conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement. Il détaille les modalités de mise en œuvre du développement durable. Celui-ci se définit comme un développement qui répond aux besoins des générations du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Il articule harmonieusement les aspects environnementaux, économiques et sociaux et culturels. L'Agenda 21 local ou Plan communal de développement durable en est la déclinaison à l'échelle des collectivités locales et prévoit la participation des habitants.



Petit détour : si la santé est un état de bien-être physique, psychologique, social (et non l'absence de maladie), une société d'esclaves heureux de l'être, ou une société de zombies pourrait être en bonne santé. Ce n'est pas vraiment l'objectif que nous avons en tête. Il faut donc en permanence conserver à l'esprit la dimension de l'autonomie et de la prise en charge de sa propre santé par la population. Et en tirer la conclusion : la santé telle que nous la concevons ne peut se construire que dans un cadre de démocratie.

La politique communale, c'est d'abord et essentiellement un lieu de gestion de la cité par tous et pour tous au travers de la démocratie représentative, et non un outil que pourrait monopoliser ou détourner des objectifs et des intérêts partiels, si nobles soient-ils. Il importe donc que les mécanismes de la démocratie demeurent au service de tous et que la composante « santé » avec ses déterminants soit prise en compte à l'intérieur des processus démocratiques, en lien avec notre première hypothèse analysée dans ce cahier. ●

Changement climatique, pic de pétrole et augmentation de l'espérance de vie : exemples de défis à relever à l'échelon locale

Dans une optique de vision à long terme, deux types de défis peuvent être pointés pour illustrer le rôle central des communes en matière de santé des populations : la combinaison des défis énergétique et climatique et celui de l'augmentation de l'espérance de vie.

Les enjeux liés au dérèglement climatique, à la pollution de l'air (notamment par les particules fines) et au pic de pétrole (voir l'article "Le défi énergétique" dans Santé conjugulée n°54) sont nombreux. Il est en effet urgent de réduire notre dépendance au pétrole par la diminution de nos besoins énergétiques (en particulier pour le transport des biens et des personnes et pour le chauffage) et par le développement d'énergies alternatives. Il est également indispensable de réduire les émissions de gaz à effets de serre et d'anticiper les effets déjà palpables du dérèglement climatique (vagues de chaleur ou de froid, périodes de sécheresse et risques d'inondation...). Les risques de voir se creuser encore les inégalités sociales, économiques et de santé par les multiples impacts liés à ces défis sont évidents. Et les communes s(er)ont en première ligne pour les constater comme pour les juguler. Elles sont aussi outillées pour relever dès aujourd'hui ces défis à leur échelle. A travers leur politique d'aménagement du territoire (densification, limitation de l'imperméabilisation du sol...), d'urbanisme (performance énergétique des bâtiments, répartition des espaces verts pour la qualité de vie et la prévention des îlots de chaleur...), de mobilité (développement des pistes cyclables, de l'offre de transports en commun...) et de logement (production de logements publics de qualité...), comme de développement d'une économie locale, notamment agricole (afin de réduire les besoins de transport), elles sont en effet à même de réduire ses effets et d'anticiper leur gestion. Il y a deux ans, le WWF France a lancé une campagne en ce sens, intitulée « Urbanisme pour une ville désirable » (<http://www.wwf.fr/s-informer/campagnes/urbanisme-pour-une-ville-desirable>) et propose un guide à l'usage des pouvoirs locaux ainsi que de nombreux exemples de réalisation. Un petit film d'animation québécois illustre également ces enjeux (www.sagacite.org). Les initiatives de transition, émanant plus généralement des citoyens, vont également dans ce sens (<http://villesentransition.net/>).

Comme évoqué entre autres lors des groupes de discussion (page 33) et par le Réseau wallon de lutte contre la pauvreté (page 103), les pouvoirs locaux peuvent également se préparer à accueillir l'augmentation croissante de l'espérance de vie à travers notamment le développement de solutions qui favorisent le maintien à domicile (habitat kangourou, services à domicile...) comme de solutions d'hébergement collectif accessibles à tous.