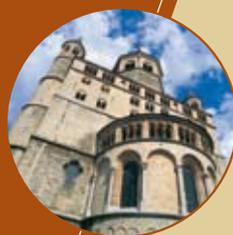


# Mémoire

L'institution provinciale :  
vers de nouveaux défis



2009

APW  asbl

Association des Provinces wallonnes

## • • • TABLE DES MATIÈRES

EDITO	3
I. INTRODUCTION	4
II. INTÉRÊT PROVINCIAL ET SUBSIDIARITÉ	7
III. QUELLE ÉVOLUTION POUR LES COMPÉTENCES PROVINCIALES ?	8
IV. LES PROVINCES AU SERVICE DES COMMUNES	12
V. OPPORTUNITÉ DU MAINTIEN DE CERTAINES MISSIONS	13
VI. PRÉOCCUPATIONS FINANCIÈRES DES PROVINCES	14
VII. CONCLUSION	15

## • • • EDITO

*Les élections européennes, régionales et communautaires du 7 juin prochain interviennent dans un contexte où plusieurs groupes de réflexion ou commissions s'interrogent sur l'organisation et le travail en commun des différentes composantes de l'état belge.*

*Le Groupe Wallonie Bruxelles du Parlement de la Communauté française se penche depuis plus d'un an sur la manière d'envisager un fonctionnement plus efficace des institutions intra-francophones. Une démarche similaire mais plus discrète a été engagée au Parlement wallon.*

*Les échéances électorales du mois de juin seront l'occasion d'approfondir ce débat et d'avancer des propositions visant à permettre un meilleur fonctionnement de nos institutions.*

*Les provinces constituent un acteur incontournable dans des domaines d'action aussi essentiels que l'éducation, la formation, la prévention en matière de santé, l'économie, le tourisme, la culture, l'action sociale ou le sport, notamment. A ce titre, elles doivent participer au débat sur l'avenir des services publics.*

*Le Conseil d'administration de l'Association des Provinces wallonnes a réalisé un travail d'analyse et de mise en perspective des missions actuelles des provinces afin de déterminer l'apport de ces actions pour la collectivité.*

*Le présent document vise d'abord à illustrer, par quelques actions significatives, la pertinence de l'intervention provinciale. Ces actions varient sensiblement d'une province à l'autre car la spécificité de l'institution provinciale est précisément de s'adapter aux réalités de terrains, parfois fort différentes, que l'on rencontre aux quatre coins de la Wallonie.*

*Dotées d'une vision d'ensemble, supra-communale, les provinces constituent en effet un lieu idéal pour l'exercice de missions qui dépassent l'enjeu territorial communal sans pour autant donner lieu à une nouvelle couche dans la « lasagne » institutionnelle wallonne.*

*Il a paru également opportun de resituer le cadre juridique de l'action provinciale : l'autonomie provinciale et l'autonomie d'action qui en découle.*

*Il est ensuite question de présenter de manière plus approfondie, les différentes compétences exercées par les provinces en proposant des évolutions. Cet exercice permet d'identifier les synergies et collaborations plus pointues qui pourraient être organisées avec la Région wallonne ou la Communauté française. Nous présentons également un certain nombre de compétences où l'action provinciale gagnerait à être développée ou, au contraire, confiée à un autre niveau de pouvoir.*

*Les provinces se positionnent également de plus en plus comme partenaires privilégiés des communes en leur apportant un soutien technico-administratif. D'autres pistes sont évoquées et alimenteront les discussions qui devront être menées avec les autres niveaux de pouvoir.*

*La préoccupation qui a guidé notre démarche est celle de l'efficacité de l'action publique et de la solidarité entre les citoyens afin de leur garantir une même qualité de service. Cela suppose de s'interroger sur l'identification du niveau de pouvoir qui apparaît comme le plus pertinent pour assurer le meilleur service aux citoyens. La réflexion menée dans ce document se veut résolument proactive et tournée vers l'avenir.*

*La dernière partie du mémorandum s'intéresse aux préoccupations financières rencontrées par les provinces. La situation est de plus en plus tendue et son évolution doit retenir notre attention pour prendre les dispositions qui s'imposent en temps utile.*

*L'ambition de notre démarche est de susciter le débat sur l'organisation des institutions de la région wallonne. Celui-ci devra se poursuivre avec les Gouvernements wallon et de la Communauté française qui seront mis en place au lendemain des élections de juin 2009.*

**Paul-Emile Mottard**  
Président

## • • • I. INTRODUCTION

Malmenée, menacée, recadrée, l'institution provinciale est l'objet de toutes les attentions depuis des années...

Sans cesse, sa raison d'être, son efficacité sont remises en cause, et pourtant...

Pourtant derrière les clichés travaillent plus de 20.000 hommes et femmes (dont la moitié sont des enseignants) au service du citoyen, des entreprises et des communes, motivés mais néanmoins inquiets quant à leur avenir...

Pourtant derrière les clichés sont menées des politiques efficaces et dynamiques, qui répondent aux besoins de la population...

Pourtant derrière les clichés vit une institution proche du citoyen et à laquelle celui-ci s'identifie même si parfois il n'en perçoit pas toutes les actions...

Forte de ce constat, l'Association des Provinces wallonnes a voulu mettre en évidence quelques actions phares menées au profit de bénéficiaires tels que les citoyens, les entreprises et les communes.

### AU SERVICE DES CITOYENS



Les provinces répondent dans une large mesure aux besoins en matière d'enseignement, particulièrement en matière d'enseignement qualifiant technique et professionnel. L'organisation d'un tel enseignement s'avère particulièrement onéreuse en termes d'équipements, d'infrastructures et de personnel. Seules les provinces semblent être un échelon suffisamment vaste pour assurer une offre large et diversifiée de formations, suffisamment souple pour répondre aux besoins effectifs du monde professionnel. Des écoles telles que l'école hôtelière de la Province de Namur, l'école d'équitation de Gesves ou encore l'école de bateliers de la Province de Liège ont une réputation qui n'est plus à défendre... Notons également l'effort de restructuration des Hautes écoles provinciales déjà réalisé en province de Liège et qui sera finalisé à la rentrée de septembre en province de Hainaut.

Traditionnels parents pauvres des politiques de **santé publique**, les besoins en matière de prévention, d'information et de sensibilisation sont pourtant cruciaux, multiples et largement portés par les provin-

ces... On peut notamment citer les centres de prévention de la santé à l'école (centres P.S.E.) ainsi que les centres psycho-médico-sociaux (centres P.M.S.), les services de santé mentale, la gestion des hôpitaux (particulièrement en province de Luxembourg avec l'intercommunale à prépondérance provinciale «Vivalia»), l'important Observatoire de la santé mis en place par la Province de Hainaut (dont s'est largement inspiré l'Observatoire de la santé de la Région wallonne), les services d'analyse des milieux intérieurs, plus connus sous le vocable «ambulances vertes» ou encore les sept cars qui circulent toute l'année en province de Liège pour proposer à la population le dépistage gratuit de différentes affections...

En matière sociale, les provinces sont également fort impliquées. Des politiques d'aides aux familles sont ainsi largement développées : aides familiales (Province de Namur), aux jeunes et adolescents (Province de Hainaut), aux personnes handicapées (la Province du Brabant wallon propose notamment des services d'accueil de jour et de nuit pour des adultes handicapés, répondant ainsi à un réel besoin en matière

d'accueil d'adultes polyhandicapés sur le territoire provincial) ou encore aides aux personnes âgées (Province de Luxembourg). La Province de Liège ayant, quant à elle, sa Maison du social regroupant l'ensemble des services d'aides et d'actions sociales.

Le **sport** pour tous fait également partie des politiques développées par les provinces, intermédiaires idéales entre le communautaire et le communal et soutenu pour ses infrastructures par le pouvoir régional. Ainsi, en province de Luxembourg, citons la campagne «Sports pour tous en plaine de jeux» ou encore en province du Brabant wallon, l'opération «Pass'Sports» qui offre des stages sportifs gratuits à plus de 400 jeunes. En province de Liège de nombreuses actions sont menées : formations des jeunes et des entraîneurs via des partenariats avec les fédérations sportives, organisation d'activités sportives dédiées aux personnes handicapées, centres d'initiation et de formation aux sports, outre, bien sur, le soutien aux clubs.

La **culture** fait également partie des secteurs dans lesquels les provinces ont beaucoup investi. Elles sont ainsi fort actives dans le domaine de l'offre de lecture publique à la population et voient leur rôle renforcé

demain en leur qualité de bibliothèque centrale. La Province de Hainaut, par exemple, a toujours eu à cœur de promouvoir le livre et la lecture comme outil citoyen de désaliénation et de progrès social et culturel. La bibliothèque des Chiroux, en province de Liège est également une référence.

Toujours en matière culturelle, la gestion provinciale de musées de renom peut être mise en évidence, citons en Hainaut : le Grand Hornu, à Namur : le Musée Rops, à Liège : le Musée de la vie wallonne, dans le Luxembourg : le Fourneau Saint-Michel et dans le Brabant wallon : le Dernier Quartier général de Napoléon.

Les provinces sont aussi aux commandes de la gestion d'importants **domaines touristiques** tels que Chevetogne (Namur), le Bois des rêves (Brabant wallon) ou encore les ascenseurs hydrauliques du Canal du centre, classés au patrimoine mondial de l'UNESCO (Hainaut), Blegny-Mine (Liège)...

Loin de l'image de l'institution poussiéreuse et sclérosée, les provinces se lancent dans des **projets innovants**, tel que celui de géoréférencement de promenades, téléchargeables sur GPS, développé par la Province de Namur et récompensé à Nice du premier prix du

«meilleur usage d'une innovation technologique appliquée aux métiers du tourisme». Ce projet novateur va faire l'objet d'une mutualisation afin que toutes les provinces wallonnes puissent en bénéficier prochainement. Citons également le projet «SAPHIR» en Hainaut réalisé suite aux nombreuses intempéries et inondations. Il s'agit de la mise en place d'un service d'alerte par SMS à destination des riverains de certains cours d'eau.

Différentes initiatives provinciales concernant la **mobilité** sont aussi à épinglez dont notamment le site [www.luxcovoiturage.be](http://www.luxcovoiturage.be) en province de Luxembourg dont l'objectif est de favoriser la mobilité en zone rurale et notamment l'accessibilité de la femme à l'emploi et à la formation.

Quant à la Province du Brabant wallon, elle a décidé d'élaborer un plan provincial de mobilité. Son objectif est, d'une part, d'établir une stratégie globale de mobilité et identifier un programme d'actions pour l'ensemble de la province prenant en compte notamment des projets d'ampleur supra-communale comme la réalisation du RER et, d'autre part, intégrer des plans communaux de mobilité déjà réalisés en Brabant wallon et des études telles le schéma directeur cycliste réalisé par le Service public wallon.

### AU SERVICE DES ENTREPRISES



La province est l'échelon qui peut s'adapter au mieux aux spécificités économiques du territoire. Elle constitue le lieu adéquat de création de réseaux ou encore de promotion, de développement de projets et d'organisation d'événements économiques proches des réalités du territoire et de ses entreprises. Dans le contexte actuel de crise financière et réagissant ainsi avec célérité, la Province de Luxembourg a, par exemple, décidé la mise en place, en partenariat avec la Chambre de commerce, d'un service d'ac-

compagnement aux T.P.E. visant la performance financière (réalisation d'audits, accompagnement dans la recherche de financements, études de la faisabilité de projets d'investissements...).

En terme de soutien aux agriculteurs, les provinces ont, de longue date, développé des structures

d'aides et d'encadrement technico-économique ou encore des formations. Elles disposent également de laboratoires d'analyses spécialisés permettant aux agriculteurs d'obtenir rapidement des analyses de terre, d'eau, de fourrages, de qualité micro-biologique des productions agro-alimentaires et du lait, ainsi que des conseils de fertilisation.

Par ailleurs, les provinces wallonnes participent également au développement de l'expansion économique des entreprises présentes sur leur territoire. Elles agissent, la plupart du temps, par l'intermédiaire des intercommunales de développement économiques, qui constituent un outil performant de soutien à l'activité économique locale.

### AU SERVICE DES COMMUNES

Les provinces sont soucieuses de soutenir leurs communes.

A cet égard, elles jouent un rôle significatif, via leurs Instituts provinciaux (I.P.F.), en matière de formations du personnel communal et provincial garantissant ainsi la qualité des services proposés aux citoyens et aux entreprises par les administrations publiques. On peut citer également la formation proposée aux services de sécurité d'urgence (police, pompiers et ambulanciers).

Les services techniques provinciaux effectuent aussi de nombreuses missions au profit des communes lesquelles ont recours aux fonctionnaires provinciaux, techniciens en place pour l'entretien des cours d'eau non navigables de 2<sup>ème</sup> catégorie, les avis relatifs aux plans d'alignement, de remembrement... Dans ce même registre, les services techniques assurent de multiples tâches de conseil technique ou administratif auprès des pouvoirs locaux (éla-

boration de rapports, d'expertises, d'études comparatives, de cahiers des charges...).

Des initiatives telles que les achats groupés d'électricité réunissant les communes ont également vu le jour, par exemple, en province de Luxembourg.

Les provinces assurent également un service d'aide aux communes via la mise à disposition d'agents sanctionneurs. Elles permettent ainsi aux communes de se décharger de cette mission tout en développant une expertise et une politique cohérente au bénéfice des citoyens.

D'autres interactions provinciales avec les communes ont vu le jour telle que l'organisation par les provinces de stages (sportifs, culturels...) et plaines de jeux. Pour encadrer les jeunes participant à ces activités, les provinces organisent également des formations d'animateurs.

**Voilà autant de missions menées avec efficacité et professionnalisme au service de différentes catégories d'usagers et qui montrent si besoin est, la capacité des provinces à répondre aux besoins ainsi qu'aux nouveaux enjeux du développement tant urbain que rural.**

**Le travail qui a été réalisé dans ce mémorandum ne se limite pas à la présentation des savoir-faire développés par les provinces. Il s'agit également de poser les bases d'un débat avec les autorités fédérales, régionales, communautaires et communales pour organiser au mieux le partage de compétences entre les différents niveaux de pouvoir.**

**Le débat que propose l'Association des Provinces wallonnes s'inscrit dans une démarche de bonne gouvernance qui doit veiller à ce que l'organisation des services publics locaux réponde à une exigence de rationalité et d'efficacité pour ses utilisateurs.**



## II. INTÉRÊT PROVINCIAL ET SUBSIDIARITÉ

L'action des provinces doit également être appréhendée au regard de l'intérêt provincial et du principe de subsidiarité.

Inscrite dans le paysage institutionnel de la Belgique depuis la création de l'Etat, la province s'est vue confier, par la Constitution, la gestion de l'intérêt provincial. Cette notion est le fondement qui a permis et permet encore à cette autorité publique, élue démocratiquement, de développer des politiques adaptées aux spécificités locales afin de contribuer au développement économique, social et culturel d'une sous-région ou d'un bassin économique.

Les provinces sont donc investies d'une compétence générale qui leur permet d'intervenir en toutes matières qu'elles estiment d'intérêt provincial, sous réserve du respect de la hiérarchie des normes. Il appartient aux organes élus d'apprécier quelles sont les questions qui intéressent les habitants de la province.

Aucune loi n'établit la liste des matières d'intérêt provincial et comme l'a souligné le Conseil d'Etat dans son avis relatif au projet de décret provincial wallon de 2004, «la Région ne pourrait, par le biais de l'adoption d'une disposition organique, empêcher les provinces de régler tout ce qui est d'intérêt provincial, par exemple en dressant à priori une liste limitative des matières que ces institutions seraient autorisées à régler ou en donnant, de manière péremptoire, sa propre définition de l'intérêt provincial».

Ce mécanisme de compétence générale a cependant été érodé avec l'adoption du décret provincial wallon du 12 février 2004, aujourd'hui codifié.

Dans ce texte (articles 32,§1<sup>er</sup>, aujourd'hui 2212-32,§1<sup>er</sup> du Code de la démocratie locale et de la décen-

tralisation, ci-après C.D.L.D.), le législateur wallon est intervenu pour soustraire certaines matières de la compétence provinciale :

- la gestion des cours d'eau non navigables;
- les aides à l'investissement en faveur des grandes entreprises, des petites et moyennes entreprises, des agriculteurs et horticulteurs;
- les bureaux d'information générale aux touristes.

En leur qualité de pouvoir intermédiaire, l'action des provinces est également légitimée par le principe de subsidiarité, lequel est consacré par la Charte européenne de l'autonomie locale, adoptée au sein du Conseil de l'Europe et approuvée par la Région wallonne par décret du 14 décembre 2000.

Cette charte prévoit que les principes de l'autonomie locale s'appliquent à tous les niveaux ou catégories de collectivités locales de chaque Etat membre, cela vise donc également les provinces.

Ce principe implique que, sauf si l'ampleur ou la nature de la tâche est telle qu'elle exige d'être remplie dans une entité territoriale plus vaste, et en l'absence de considération impérative d'efficacité ou d'économie, les tâches doivent normalement être confiées à l'échelon le plus local des collectivités territoriales.

Concrètement, cela implique que les provinces ne peuvent régler ce qui relève de l'intérêt provincial que dans la mesure où cette intervention s'avère plus adéquate que celle qui pourrait être exercée par des autorités, telles que les communes, agissant sur un territoire plus restreint que le territoire provincial.

Force est de constater que ce principe a fait l'objet d'une interprétation

spécifique par la Région wallonne de nature à limiter l'initiative provinciale. En effet, l'article L2212-32 du C.D.L.D., prévoit l'intervention du conseil provincial :

- «dans le respect du principe de subsidiarité», pour tout ce qui est d'intérêt provincial et
- de «manière complémentaire et non concurrente avec l'action régionale et celle des communes».

Le principe de subsidiarité est donc ici consacré mais dans une acception différente de celle évoquée ci-avant puisqu'une sorte de «préférence» régionale et communale est établie.

Il convient d'être vigilant à ce que ces «recadrages» successifs et à venir n'aient pas pour conséquence de transformer la notion constitutionnelle d'intérêt provincial et l'autonomie d'action qui en découle, en coquille vide.

### III. QUELLE ÉVOLUTION POUR LES COMPÉTENCES PROVINCIALES ?

Les provinces ont été confirmées comme pouvoirs politiques intermédiaires élus démocratiquement. Elles sont dès lors appelées à jouer un rôle dans le paysage politique en s'appuyant sur leur double proximité tout d'abord avec la population et leur capacité à réagir rapidement à ses besoins, ce qui explique la diversité des politiques provinciales non comme un handicap mais surtout comme un avantage, et d'autre part la proximité auprès des pouvoirs locaux que sont les villes et communes, ce qui conforte la pertinence de ce pouvoir intermédiaire, dans ses expertises dans de très nombreux domaines d'activités.

La réflexion sur la place des provinces dans l'architecture institutionnelle wallonne implique une clarification des missions pour lesquelles on considère que les provinces constituent le niveau de pouvoir le plus adéquat.

Dans la mise en œuvre de ces compétences, la visibilité des provinces ne peut qu'être améliorée par l'intensification du partage des savoir-faire, des bonnes pratiques et des expériences ainsi que par une recherche de méthodes de travail semblables, chaque fois que cela est permis, afin de faciliter l'accessibilité aux services provinciaux tant de la part des citoyens, des entreprises que des autres niveaux de pouvoir.

La liste des compétences ci-après, relevant à la fois de la sphère régionale et communautaire, démontrent de l'étendue de l'implication des provinces dans notre quotidien. Ces compétences font l'objet d'une brève description à laquelle s'ajoutent nos propositions d'évolution.

#### EDUCATION



Dans le domaine de l'éducation, il est possible d'identifier deux axes importants de l'activité provinciale : l'enseignement et la formation.

L'enseignement provincial a vocation à permettre un libre accès à la connaissance au plus grand nombre d'élèves, tout en adaptant l'offre d'enseignement aux réalités et besoins spécifiques des différentes zones géographiques.

Aujourd'hui, les provinces proposent plusieurs types d'enseignements : primaire et secondaire ordinaires, secondaire technique et professionnel et en alternance, secondaire spécialisé et de promotion sociale ou Hautes écoles.

Ces différents types d'enseignement permettent de répondre au plus près aux besoins de formation des étudiants en région wallonne.

*L'A.P.W. sollicite qu'un renforcement des synergies entre l'enseignement provincial, communautaire et communal soit envisagé.*

La formation est l'autre volet de la politique éducative des provinces wallonnes.

L'offre de formation des provinces wallonnes est très diversifiée et propose une expertise forte dans le domaine de la formation R.G.B. pour le personnel des services publics (administrations locales et provinciales, services de sécurité et de secours).

Les provinces sont reconnues comme opérateur de formation agréé par la Région wallonne et se voient à présent confier le rôle d'ensemblier de formation.

*Elles disposent des ressources nécessaires pour assurer un service performant de formations de tout type (R.G.B., formation continue, etc.) Ce rôle d'opérateur doit être renforcé et bénéficier du juste financement des prestations réalisées.*

*Les ensembliers de formation doivent assurer ce rôle de détection des besoins en formation et offrir une meilleure adéquation entre les offres et les demandes de formation. En concertation avec la Région wallonne et le Centre Régional de la Formation, les provinces veilleront à ce que le rôle d'ensemblier soit distinctement séparé du rôle d'opérateur de formation.*

#### ECONOMIE

Les provinces interviennent en faveur du développement des entreprises présentes sur leur territoire essentiellement par leur participation dans les intercommunales de développement économique (IBW, SPI+, Idelux, BEP).

Les services qui sont proposés aux entreprises soit par la province elle-même, soit par l'intercommunale, sont très diversifiés : soutien technique pour les marchés publics, aides publiques, veille informative, clubs



d'entreprises, hébergement d'entreprises, aménagement de parcs d'activités, etc.

*Dans un souci de simplification et d'efficacité, l'A.P.W. estime qu'il est nécessaire d'étendre le principe d'une seule intercommunale par métier et par province. De plus, grâce à sa connaissance des tissus locaux et supra-locaux, une structure provinciale unique est capable de développer une réflexion globale dans des problématiques aussi diverses que le démergement, la gestion des déchets, l'équipement ou l'aménagement de zones...*

#### CULTURE



De par leur proximité et leur présence sur le terrain, les provinces sont des acteurs clés dans ce secteur, dans des domaines aussi variés que la lecture publique, la diffusion (arts de la scène), la formation, l'audiovisuel, le cinéma, les arts plas-

tiques, les musées, la jeunesse et les centres culturels.

*L'A.P.W. réclame la mise en place d'un espace de dialogue avec la Communauté française dans un but de rationalisation des moyens et donc d'amplification des actions de proximité amenant ainsi une réelle plus-value au développement de projets. Cette concertation pourrait notamment amener à :*

- renforcer les engagements des provinces pour les centres culturels, les associations ou lieux spécialisés sur une logique de plateforme thématique;
- reconnaître de façon officielle les formations organisées par les provinces;
- redéfinir les modalités des «Tournées Art et Vie».

#### SANTÉ



Dans ce secteur particulièrement, les provinces apportent une réelle plus-value à l'action publique : elles développent notamment de nombreuses actions en matière de prévention, d'information et de sensibilisation. Elles sont fort actives aussi dans la prévention de la santé à l'école via les centres P.S.E. dont les missions principales sont la surveillance médicale des élèves et le développement de la qualité de vie et du bien-être à l'école. Tandis que les centres psycho-médico-sociaux

(centres P.M.S.) contribuent à définir l'orientation scolaire et professionnelle adéquate. Ces services sont à la disposition des élèves de l'enseignement provincial mais également de l'enseignement communal sur base de conventions.

Il est également à souligner que la Province de Luxembourg présente une grande spécificité dans cette compétence de par son importante implication dans le secteur hospitalier via, notamment, la nouvelle intercommunale des soins de santé «VIVALIA» dans laquelle la province détient plus de 53 % des parts.

*L'A.P.W. estime que l'expérience provinciale en matière de santé devrait légitimement permettre aux provinces de jouer un rôle pivot dans ce secteur, notamment en tant que pouvoir coordinateur.*

#### TOURISME



Les Fédérations provinciales du tourisme, reconnues elles aussi par la Région wallonne comme organismes touristiques officiels, structurent entre autre la promotion touristique de leur ressort et fédèrent l'ensemble des organismes et prestataires touristiques, publics et privés, de leur province.

Elles ont également pour mission de créer et de commercialiser des produits touristiques structurés et complets (forfaits thématiques com-

binant plusieurs activités - pôles majeurs, événements, loisirs actifs... - hébergement et restauration) dont elles organisent la promotion, notamment lors des Foires et Salons auxquels elles participent via le Centre d'action touristique des provinces wallonnes (C.A.T.P.W.).

Un développement harmonieux du secteur touristique doit prendre en considération d'une part, les impératifs de rentabilité économique et, d'autre part, de «rentabilité sociale et culturelle». Pour ce faire, l'institution provinciale apparaît comme la mieux située.

*L'A.P.W. estime que les Fédérations doivent redevenir des partenaires privilégiés de la Région wallonne et participer, avec l'ensemble des acteurs du tourisme, à une redéfinition claire du rôle de chacun.*

### ACTION SOCIALE



En raison des disparités sociologiques, les services rendus sont souvent d'approche différente même si les publics cibles se recoupent (personnes handicapées, 3<sup>ème</sup> âge, petite enfance...).

Parmi les actions provinciales en ce domaine, il y a lieu de citer : les interventions dans les systèmes de télésurveillance pour les personnes âgées

ou handicapées, le centre de réadaptation au travail pour handicapés, les subsides octroyés au secteur des aides familiales, des personnes âgées, des personnes handicapées, des personnes en détresse, les commissions provinciales (assuétudes, seniors, suicide), les centres d'études et de documentation sociale...

*L'autonomie provinciale a ici toute son importance puisque les provinces détectent dans leur population fragilisée un besoin qui n'est rempli par aucune autre autorité. Ainsi, l'A.P.W. plaide pour que ces aides puissent être maintenues, voire renforcées avec les moyens financiers nécessaires.*

### SPORT



La pratique du sport constitue une source d'épanouissement pour les passionnés de tous âges et favorise les bons comportements en terme de santé.

C'est dans cette perspective éducative que les provinces ont développé de nombreuses actions dans le domaine du sport : animations, stages, partenariats avec les associations sportives, gestion et financement de complexes sportifs, formations des sportifs et des animateurs sportifs, etc.

*Les activités sportives de proximité pourraient être transférées aux provinces (sports de quartier, opération «communes sportives»).*

*Les provinces pourraient aussi se charger du développement de la*

*politique du sport pour tous au travers de collaborations et de synergies accrues notamment via les contrats sportifs locaux, en renforçant les liens avec les communes et les fédérations sportives.*

### RELATIONS INTERNATIONALES



Dans le domaine des relations internationales, les provinces exercent, par l'intermédiaire de leur intercommunale de développement économique, un rôle de porteur de projets innovants au niveau européen. A ce titre, elles participent à de nombreux projets menés dans le cadre de programmes européens tels qu'Interreg, F.S.E., etc.

*En plus de l'activité des intercommunales en matière de programmes relevant des fonds structurels, les provinces pourraient, notamment, apporter leur support technique pour aider les communes à participer à des programmes européens d'accès direct (Life, Twinning, Comenius, Leonardo...).*

Les provinces développent leur rôle fédérateur et de relais de proximité pour diffuser auprès des communes et des citoyens les initiatives à dimension européenne (stratégie de la bonne gouvernance du Conseil de l'Europe, mise en œuvre de la politique de cohésion territoriale de l'Union européenne...).

*Les provinces doivent pouvoir amplifier leurs contacts européens afin de s'inscrire dans des programmes d'échange de bonnes pratiques, de développement de politiques innovantes, de coordination et de soutien aux initiatives locales au niveau transfrontalier, transnational ou transrégional.*

Pour des raisons souvent historiques, les provinces ont également développé des programmes de coopération décentralisée.

*Afin d'éviter les actions redondantes ou concurrentes, elles souhaitent renforcer les synergies avec Wallonie Bruxelles International dans ce domaine afin de s'assurer de l'efficacité de l'aide publique pour les pays cibles. La plus-value réelle apportée par les provinces devra être évaluée en fonction des actions déjà menées par d'autres niveaux de pouvoir.*

### MOBILITÉ



Les provinces, eu égard à la dimension de leur territoire et dans un souci de cohérence et d'efficacité d'action, pourraient être investies de la mission d'élaboration des plans de mobilité. Le territoire communal peut en effet s'avérer trop limité pour pouvoir mener cette politique à vocation supra-communale. Par ailleurs, l'échelon régional peut s'avérer, quant à lui, trop vaste.

*Ainsi, l'A.P.W. suggère que soit confié aux provinces l'établissement des plans provinciaux de mobilité regroupant différentes fonctions.*

### AGRICULTURE



En appui de la Région wallonne, les provinces ont développé des compétences et des savoir-faire en matière d'expérimentation, d'analyse de sols, d'encadrement économique-technique des entrepreneurs, de diversification agricole ou de développement durable.

Les ressources et connaissances développées par les provinces jouissent aujourd'hui de la reconnaissance et de la confiance des professionnels et des acteurs locaux. Ces compétences font dès lors de la province un opérateur privilégié sur lequel la Région wallonne, animée par un souci d'efficacité du service public, doit pouvoir s'appuyer.

*L'A.P.W. estime que ce secteur également mériterait une redéfinition du rôle des acteurs en tenant compte de l'implication forte des provinces.*

### ENVIRONNEMENT ET AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Les provinces wallonnes ont pris conscience des enjeux majeurs en matière environnementale et ont intégré dans leurs politiques des actions propres en faveur du développement durable en vue de concier



lier développement économique et social, prise en compte des usages locaux, protection de l'environnement et gestion des ressources naturelles.

Les provinces jouent également un rôle important d'information et de sensibilisation de la population au développement durable par la réalisation d'expositions, de brochures ou encore d'animations pédagogiques dans les écoles.

*L'A.P.W. souligne que les provinces participent activement à l'effort collectif (Protocole de Kyoto) et peuvent jouer un rôle d'initiatrices pour certaines actions liées notamment au développement de nouvelles filières environnementales telles que l'agriculture biologique, les nouveaux combustibles, les économies d'énergie...*

*L'A.P.W. propose également que les provinces wallonnes puissent mettre en place des concertations en matière de plan d'aménagement du territoire au niveau provincial dans le cadre du Schéma de développement de l'espace régional.*

## • • • IV. LES PROVINCES AU SERVICE DES COMMUNES

La raison d'être de la province est le service au public. Cette finalité fait d'elle le partenaire idéal des villes et communes, qui ne peuvent mener seules certains projets ou politiques faute de moyens ou d'une vision fédératrice et structurée à plus grande échelle.

Ainsi, toujours guidée par des principes de solidarité territoriale, la province s'est positionnée comme le niveau de pouvoir le plus pertinent pour mener certaines politiques de service public s'appuyant sur une proximité réelle avec la population mais aussi avec les pouvoirs locaux que sont les villes et communes, dont la province se veut être le partenaire privilégié.

Pour combler des besoins, les communes n'ont dès lors eu de cesse de s'associer dans les domaines les plus divers en recourant à la forme des intercommunales, à la création ou à la gestion desquelles les provinces ont participé ou participent activement et sont des partenaires incontournables.

Par ailleurs, les communes sont à la recherche de nouveaux modes d'association leur permettant de fédérer et d'optimiser de nouvelles politiques qui dépassent leur enjeu territorial. Dotées d'une vision d'ensemble, supra-communale, les provinces doivent également être associées de près à l'ensemble des initiatives (communautés de communes, de pays...) prises dans cet esprit.

La province apparaît aussi comme un opérateur pertinent non seulement pour offrir une logistique sur le plan administratif et technique mais également développer les nouvelles politiques sans accroître encore le paysage institutionnel de nouvelles instances.

*Les provinces wallonnes souhaitent développer les activités qu'elles*



*mènent actuellement ou qu'elles pourraient mener demain pour apporter leur soutien aux communes.*

*L'adoption, par la Région wallonne, du «Pacte pour une fonction publique locale et provinciale solide et solidaire» suppose la mise en œuvre, par pouvoirs locaux, de nouveaux dispositifs en matière d'évaluation, de planification de la formation, de description des fonctions nécessaires au fonctionnement de l'administration...*

*Les provinces sont en mesure d'apporter leur compétence et leur expertise pour aider les communes dans la formation des évaluateurs*

*et l'élaboration des plans de formation, notamment.*

*Dans cette perspective, les provinces sont aussi soucieuses de moderniser la loi de 1841 sur les sentiers vicinaux. Partant de leur expertise, une réflexion de fond est menée au sein de l'A.P.W. en vue d'élaborer un projet de texte visant à réformer et simplifier le régime juridique en la matière. L'A.P.W. ne manquera pas de relayer celle-ci auprès de nos futurs décideurs.*

*Les provinces souhaitent donc développer les possibilités de collaboration et les synergies entre les pouvoirs locaux wallons.*



## • • • V. OPPORTUNITÉ DU MAINTIEN DE CERTAINES MISSIONS

Dans l'optique toujours constante de rendre le meilleur service aux citoyens, il est utile, pour les propositions suivantes, de déterminer le niveau de pouvoir le plus adéquat pour les exercer.

Si un niveau de pouvoir cède certaines missions, cela doit impérativement s'accompagner d'une reprise par un autre niveau de pouvoir, jugé plus pertinent pour les appliquer.

### LE LOGEMENT

Cette politique régionale est menée avec succès par une collaboration intense entre les communes et la Société wallonne du logement qui fixe un cadre d'actions dans lesquelles les provinces ne trouvent pas pleinement leur place. Leur action se limite en effet à financer certaines initiatives dont elles n'ont ni la maîtrise ni le contrôle ou encore à accorder des prêts à caractère sociaux qui n'apparaissent plus répondre aux attentes du public, lequel trouve par ailleurs les aides voulues en la matière dans le cadre de la politique menée par la Région wallonne elle-même.

### LE FINANCEMENT DES CULTES ET DE LA LAÏCITÉ

Les provinces se sont vues, au cours de ces dernières années, imposer des charges financières importantes en ces matières qui relèvent fondamentalement des compétences de l'Etat fédéral et ce, sans se voir accorder des moyens supplémentaires.

Sans pour autant remettre en cause la pertinence des législations tendant à financer les différents cultes ainsi que la laïcité, les provinces doivent revendiquer d'être déchargées

de cette mission ou à tout le moins plaider pour un apport de moyens financiers du pouvoir déléguant à la mesure de l'importance de l'intervention qui est la leur. Une distinction semble par ailleurs devoir être faite entre la laïcité et les cultes dès lors que les seconds obéissent plus à une organisation communale ou très locale et que la laïcité obéit quant à elle à une organisation provinciale qui peut rendre l'intervention plus pertinente.

### LA TUTELLE SUR LES ACTES DES POUVOIRS COMMUNAUX

Les provinces constituent, au même titre que les communes, des pouvoirs locaux. Elles se sont historiquement vues confier, de manière évolutive au fil du temps, des compétences en matière de tutelle, dont l'efficacité a souvent été louée.

Toutefois, la tendance à la concentration des tutelles au niveau du pouvoir régional rend superflète le rôle des provinces en la matière.

Il est de surcroît plus difficile pour la province de mener des partenariats solides avec les communes en se positionnant à ses côtés comme un pouvoir local solidaire, lorsque par ailleurs la province se trouve impliquée dans un processus de tutelle entièrement maîtrisé par la Région wallonne.

Une réflexion du rôle des provinces en cette matière est dès lors envisagée.

### LES MISSIONS JURIDICTIONNELLES

L'exercice par les provinces de missions juridictionnelles est souvent

décrié en raison du caractère électif des collèges qui en sont investis.

Même si le caractère démocratique de l'assemblée délibérante peut constituer une garantie, force est à nouveau de constater que ce type de compétence ne trouve plus sa pertinence à l'échelon provincial (ex : validation des élections des conseils communaux, des centres publics d'aide sociale, des zones de police).

### LA GESTION DES VOIRIES

L'entretien des voiries devrait relever du ressort de la Région wallonne et des communes (à l'exception du réseau RAVEL).

## • • • VI. PRÉOCCUPATIONS FINANCIÈRES DES PROVINCES

Le contexte économique et financier général n'est pas favorable et cause d'importantes difficultés pour l'ensemble des secteurs de l'activité belge et internationale. Les pouvoirs publics n'échappent évidemment pas à la règle.

Une étude menée en 2007 et 2008, à la demande de l'A.P.W., par le Centre International de Recherches et d'Information sur l'Economie publique, sociale et coopérative (C.I.R.I.E.C.) a mis en lumière une dégradation progressive de la situation financière des provinces.

L'analyse rétrospective des comptes et budgets des provinces wallonnes au cours de la période 2002 - 2007 a permis de dégager les conclusions suivantes :

*«...les provinces ont tendance à faire plus que par le passé, mais avec moins de moyens».*

*«...nous [le C.I.R.I.E.C.] avons constaté une régression des recettes fiscales de l'ordre de 10,4% en termes réels sur les cinq dernières années. Nous observons par ailleurs qu'au cours de la même période (2002-2007), les dépenses totales ont augmenté de 21,5% en termes nominaux et d'environ 11,9% en termes réels».*

*«Sans modification substantielle ou structurelle, la santé financière des provinces s'avère à moyen terme menacée...».*

L'évolution de la situation des finances provinciales, comme cela a été confirmé par les budgets 2009, fait donc apparaître une dégradation continue qui est due à l'augmentation constante des charges incompressibles (énergie, transport, charges de personnel et de pension, entretien des bâtiments).

D'autres éléments entrent en ligne de compte et justifient l'évolution préoccupante des finances provinciales :

A. La crise économique et financière que nous connaissons a eu des conséquences particulières en 2008 : forte indexation des salaires, perte totale des dividendes Dexia alors que dans le même temps, le fonds des provinces n'a pas évolué au-delà de l'indexation obligatoire.

*Le Gouvernement wallon a pu débloquer une aide d'urgence en faveur des villes et communes pour les aider à supporter le coût de la crise. Il n'est pas compréhensible que l'autorité régionale ne soit pas intervenue pour soutenir également les provinces.*

B. Des missions nouvelles ont été confiées aux provinces sans qu'un financement adéquat de ces missions aient été attribué. Le cas le plus significatif est celui de l'intervention dans les frais liés à la reconnaissance des communautés culturelles locales et l'organisation des établissements publics chargés de la gestion du temporel des cultes et de la laïcité.

*Les provinces wallonnes plaident pour une application effective et stricte du principe de connexité qui suppose que tout transfert de compétence ou de l'exercice de missions par une autorité supérieure s'accompagne du transfert de moyens financiers suffisants pour assurer la pleine exécution des compétences transférées ou confiées (cfr Charte européenne de l'autonomie locale).*

C. les provinces interviennent à la demande d'autres niveaux de pouvoir qui ne peuvent plus assurer certaines missions d'intérêt général. Citons à titre d'exemple : la reprise, par la Province de Liège, de la bibliothèque des Chiroux-Croisiers (Ville de Liège) ou, en Hainaut, la reprise de la gestion d'écoles communales en déficit par la Province.

Soulignons cependant que des mesures d'économie et de saine gouvernance ont été prises au cours des dernières années afin de maîtriser l'augmentation constante des charges auxquelles les provinces doivent faire face pour répondre à leurs obligations et assurer leurs missions essentielles pour la collectivité.

Ces mesures permettent de maintenir temporairement la situation sous contrôle mais ne suffiront plus à court ou moyen terme.

*La question des sources de financement devra impérativement être abordée avec l'autorité régionale lors de la prochaine législature afin d'assurer une plus grande autonomie de gestion aux provinces et d'assurer la pérennisation du financement de leurs missions.*

## • • • VII. CONCLUSION

La lecture des pages qui précèdent atteste, si besoin en est, de la pertinence et de l'opportunité des services rendus par les provinces pour toutes sortes d'usagers : les citoyens, les communes, les élèves, les entreprises, etc.

Les provinces s'efforcent d'adapter leurs actions aux besoins exprimés localement par tous ces acteurs. Il faut cependant constater que les sollicitations sont de plus en plus nombreuses et diversifiées. Il était donc nécessaire de s'interroger sur la manière de faire évoluer l'institution provinciale.

La réforme de 2004 a déjà amené certaines adaptations à la définition des missions provinciales. Il est d'ailleurs intéressant de constater que certains éléments de la réforme, comme le transfert de la gestion des voiries provinciales et des cours d'eau non navigables, ne sont toujours pas effectifs, cinq ans plus tard.

Mais, cette réforme a donné lieu à l'introduction du concept d'intervention provinciale complémentaire et non concurrentielle avec celle de la Région et des communes.

Or, la province se doit de poursuivre dans le cadre de son autonomie, son travail quotidien d'analyse d'une part, des besoins évolutifs de sa population et des diverses entités publiques ou privées de son territoire et d'autre part, de son aptitude et de sa pertinence à y apporter une réponse, afin de garantir l'adéquation et la qualité des services rendus au public tant par elle-même que par les autres pouvoirs auxquels elle apporte sa collaboration.

Par ailleurs, une réflexion sur le fonctionnement et l'organisation des provinces dans un souci de bonne gouvernance pourrait être envisagée, tout en veillant à maintenir la

représentation politique de celles-ci par l'élection des mandataires provinciaux au suffrage direct.

Dans ce même esprit, nous tenons à attirer l'attention sur le fait que les provinces ne peuvent pas être représentées au sein du Parlement wallon en raison des règles d'incompatibilité (une modification de l'article L 2212-74 du C.D.L.D. devrait être envisagée). Les intérêts provinciaux sont donc négligés, ce qui affecte nécessairement leur défense.

Quant aux nouvelles structures de coopération supra-locales qui voient actuellement le jour en région wallonne, les provinces ont un rôle à y jouer. Elles disposent en effet d'une vision d'ensemble de la situation existante sur leur territoire et pourraient coordonner des actions à entreprendre dans le cadre des communautés de communes ou des communautés de pays.

Par la présentation de ce mémorandum, les provinces marquent leur volonté de pouvoir entamer au plus tôt la réflexion avec le Fédéral, la Région, la Communauté et les communes sur la parfaite articulation de leurs compétences respectives.

L'Association des Provinces wallonnes rappelle également son souhait d'être associée de manière plus active aux travaux des instances régionales et communautaires lorsque ceux-ci ont un impact direct ou indirect sur les provinces. L'A.P.W. est un organe consultatif à part entière qui a toujours fait preuve d'un esprit constructif dans l'examen des projets qui lui sont soumis. Une consultation précoce de l'A.P.W. permettrait de s'assurer l'adhésion des provinces et éviter de retarder la finalisation des projets soumis au Conseil Supérieur des Villes, Communes et Provinces de la Région wallonne, par exemple.

Le débat est donc ouvert, les provinces sont prêtes à y prendre part et l'Association des Provinces wallonnes, en sa qualité d'association représentative des intérêts provinciaux, est déterminée à s'engager dans ce mouvement global de redéfinition de l'Institution qu'elle défend.



APW  asbl

Association des Provinces wallonnes

**Editeur responsable** : Paul-Emile Mottard, APW, Av. Sergent Vrithoff 2, 5000 Namur  
**Coordination** : Annick Bekavac - Tél : 081/74.56.74 - Fax : 081/74.55.92 - Courriel : info@apw.be  
**Mise en page** : Cible Communication