



**Colloque APW:
QUELLE PLACE POUR LES PROVINCES DANS LA SUPRACOMMUNALITE?**

**ALLOCUTION DE JACQUES GOBERT
PRESIDENT DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE**

NAMUR, 3 DECEMBRE 2014

Monsieur le Président de l'APW,
Monsieur le Ministre,
Mesdames, Messieurs en vos titres et qualités,

Tous les orateurs du présent colloque ont reçu le même sujet de dissertation... j'en ai déduit que chacun est invité à faire part de son point de vue original.

Pour ma part, je prendrai – ce n'est pas une surprise! – le point de vue des villes et communes sur la supracommunalité, et la place que les provinces peuvent y prendre.

Arrêtons-nous d'abord sur le concept de **supracommunalité**? De quoi parle-t-on? Une rapide mise en perspective permet de constater que le terme supracommunalité est une construction sémantique relativement récente dans notre vocabulaire et qu'un dictionnaire politique aurait bien de la peine à le définir, à le cerner, tant il recouvre une grande variété de modes de coopérations supracommunales.

Le débat sur la supracommunalité n'est pas tout à fait neuf. En effet, avant la fusion des communes en 1977, nous avons connu, en 1971, la loi sur **les agglomérations et fédérations de communes**, laquelle n'a jamais vu qu'une seule concrétisation, à Bruxelles, pour ensuite se fondre dans l'institution régionale.

C'est, sans conteste, l'opération de **fusion des communes** en 1977 qui a supplanté la mise en œuvre de la législation sur les agglomérations et fédérations de communes.

Une vingtaine d'années après la fusion des communes, la question du **territoire pertinent de l'action** ressurgit dans la réflexion territoriale wallonne et, début des années 2000, la nécessité d'une coopération supracommunale pour porter des projets communs apparaît dans les travaux de notre association.

Début des années 2000 également, la réforme des polices met en place une nouvelle institution supracommunale: les **zones de police**; la Wallonie en compte 72 (dont quelques zones unicomunales).

De son côté, la réforme de la sécurité civile conduit à la mise en place prochaine de 14 **zones de secours** également structurées à un niveau supracommunal. En Brabant wallon et au Luxembourg, ce niveau supracommunal correspond au territoire provincial.

A côté de ces nouvelles **autorités publiques** supracommunales, il existe une grande variété de **projets** supracommunaux.

Sociétés de logements publics (SLSP), maisons de la culture, parcs naturels, contrats de rivière, maisons du tourisme, groupements d'action locale (GAL/Leader), agences de développement local (ADL), agences immobilières sociales (AIS), etc. sont autant de projets qui soulignent le besoin de coopérer entre communes et de trouver le territoire pertinent de l'action locale.

Si **l'intercommunale** constitue un bon mode de gestion pour assurer une mise en commun et une rationalisation de services, d'équipements et d'infrastructures de réseau, sa gouvernance actuelle n'est pas tout à fait adaptée au portage politique d'un projet commun de développement territorial – lequel suppose une **gouvernance par les bourgmestres** des communes qui transfèrent une partie de leur compétence stratégique au niveau supracommunal.

C'est ainsi que des **expériences de communautés urbaines ou de pays** ont mis en évidence que nous sommes à la recherche d'un nouveau mode de coopération pour porter des projets de développement du territoire; pensons notamment à la Wallonie Picarde (WAPI), au Cœur de Hainaut, à Liège Europe Métropole, au Pays de Famenne, etc.

En effet, qu'il s'agisse du logement, de la mobilité, des implantations commerciales, des infrastructures médico-sociales, des programmes de cohésion sociale, des équipements sportifs, des zonings, etc., une concertation, une coordination, une solidarité supracommunales s'avèrent souvent nécessaires.

De son côté, l'émergence de la **politique de la ville** vient également à la rencontre de la réflexion sur la supracommunalité; en effet, la politique de la ville ne peut plus se penser sans y intégrer l'ensemble de son agglomération urbaine, de sa zone fonctionnelle environnante, de son bassin de vie.

Ainsi que l'a souligné le Conseil Economique et Social de Wallonie, la régionalisation de la politique fédérale des grandes villes est l'occasion de développer une politique régionale des pôles urbains **et** de la supracommunalité.

Penchons-nous maintenant sur **les orientations de la Déclaration de politique régionale** en matière de supracommunalité.

On retrouve des références à la supracommunalité à au moins 4 endroits dans la DPR. Il y a bien un point spécifique relatif au développement de la supracommunalité, mais on en parle aussi à la rubrique relative à l'optimisation des provinces, à celle relative à l'optimisation des moyens des communes et au développement de synergies, et enfin au chapitre relatif au développement territorial.

On peut en tout cas être frappé par une sorte de "tension" entre:

- d'une part, l'approche du chapitre **Pouvoirs locaux, qui est volontariste et ascendante**; je cite: "*l'objectif est de gérer des intérêts publics communs de façon complémentaire et non concurrentielle, au plus proche de l'intérêt des citoyens, à une échelle territoriale pertinente correspondant à un bassin de vie, c'est-à-dire à une aire territoriale où les citoyens exercent habituellement leurs activités principales,*"

- et d'autre part, ***l'approche territoriale, plus structurée***: et je cite: "les projets territoriaux élaborés au niveau supracommunal couvriront l'ensemble de la Wallonie et s'articuleront avec la vision régionale pour assurer un développement territorial équilibré. Cela nécessitera le renforcement de l'approche supracommunale ainsi que le développement de partenariats entre la Région, les provinces, les éventuelles communautés de territoire et les communes."

Un autre "grand écart" que fait la DPR concerne **le contenu de la supracommunalité**:

- cela va de services, projets ou investissements qui seront soutenus financièrement par le Gouvernement wallon,
- au projet territorial,
- en passant par
- la mutualisation des différents dispositifs de conseillers mis à la disposition des communes,
- le rôle provincial de fédérateur et d'opérateur dans le développement de projets supracommunaux et de dialogue supracommunal,
- le partenariat des provinces dans des actions de supracommunalité à concurrence de 10% du fonds des provinces,
- et le partenariat spécifique des provinces à concurrence de 10% du fonds des provinces dans le financement des zones de secours.

Ce qui est clair, c'est qu'entre la commune et la province, le Gouvernement ne crée pas de cadre politique pour une institution supracommunale, une agglomération urbaine, même s'il évoque par deux fois l'expression communauté de territoire dans sa DPR.

Mais ne faut-il pas que ces projets ou ces structures – fussent-elles légères – disposent d'un cadre juridique pour la prise de décision, pour la coordination et le pilotage du ou des projets, pour leur financement; en un mot pour leur gouvernance?

Nous allons donc vous livrer notre approche de cette question:

Quelle gouvernance pour la coopération supracommunale?

Comme déjà évoqué, le Gouvernement wallon prévoit un maillage complet du territoire par des *"projets territoriaux élaborés au niveau supracommunal"*, et il précise que *"cela nécessitera le renforcement de l'approche supracommunale"*. Mais il ne précise pas par quel processus de gouvernance le projet territorial sera élaboré et ensuite piloté.

Par ailleurs, le Gouvernement wallon donne quelques indications quant à l'aire territoriale d'un bassin de vie : *"l'objectif de la supracommunalité est de gérer des intérêts publics communs de façon complémentaire et non concurrentielle, au plus proche de l'intérêt des citoyens, à une échelle territoriale pertinente correspondant à un bassin de vie"*. Ici aussi, on parle d'un territoire, d'un bassin de vie, mais nous n'avons pas d'indication quant au processus de gouvernance de la supracommunalité.

Certes, le Gouvernement entend *"encourager l'organisation de la supracommunalité"* et évoque d'*"(éventuelles) communautés de territoires"*, mais la DPR ne prévoit pas de fixer un cadre institutionnel pour la supracommunalité.

Ne conviendrait-il pas que la Région fixe des balises pour le processus décisionnel des – éventuelles – communautés de territoires ou des projets territoriaux/supracommunaux?

En effet, aussi bien pour l'élaboration des projets territoriaux au niveau supracommunal, que pour l'octroi de subventions régionales réservées aux initiatives supracommunales, ou majorées pour les projets introduits par une communauté de territoires, il faudra fixer selon quel(s) processus décisionnel(s) ces projets ou communautés de territoires, pour être agréés ou éligibles par la Région, seront élaborés, pilotés, mis en œuvre.

A cet égard, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a déjà eu l'occasion de faire connaître le point de vue des municipalistes.

Dans le but d'**améliorer l'efficacité des politiques menées**, les villes et communes doivent pouvoir, dans une démarche volontariste, ascendante et fédérative, **coordonner et organiser leur stratégie et leurs projets à un niveau supracommunal**, à l'échelle d'une agglomération urbaine, d'un "pays", d'un bassin de vie.

Au niveau supracommunal, les communes pourraient par exemple décider de gérer ensemble le logement public, les équipements structurants (installations sportives, centres culturels, surfaces commerciales, crèches, maisons de repos/de soins,...), le plan de cohésion sociale, le plan de mobilité, l'animation économique et touristique, les relations entre les espaces urbains et ruraux, etc.

Sur le plan de la **gouvernance**, la coopération supracommunale doit disposer d'**un ancrage local et d'un portage politique forts, par l'ensemble des bourgmestres de la communauté de territoire**. Cela suppose, en prérequis, d'y considérer le mandat exécutif comme dérivé du mandat de bourgmestre (à l'instar du collège de police).

Dès lors, le schéma de gouvernance devrait se rapprocher le plus possible du modèle conseil-exécutif-commission de développement.

Le conseil serait composé de l'ensemble des bourgmestres (ou échevins les représentant) de la communauté et du président du collège provincial (ou du député qu'il délègue). Chaque parti démocratique constituant un groupe politique au Parlement wallon y serait représenté.

Les décisions seraient prises à majorité qualifiée: 2/3 des communes et 2/3 de la population représentée.

Une **commission de développement** associerait les partenaires sociaux et les forces vives de la société civile au projet de la communauté (entreprises, syndicats, universités, élus provinciaux/régionaux/fédéraux, etc.). Avec le conseil, ils **approuveraient le projet de territoire**.

Le conseil désignerait parmi ses membres un **comité de gestion** (chaque parti démocratique constituant un groupe politique au Parlement wallon y serait représenté), ainsi qu'un président. Des membres de la commission de développement pourraient y siéger avec voix consultative.

La communauté de communes aurait pour **opérateur** des ressources humaines mises à sa disposition par les villes et communes, les provinces ou les intercommunales de développement économique.

Sur le plan du **financement**, en inscrivant les projets dans une stratégie cohérente, la dynamique supracommunale justifie que les subventions soient plus importantes. C'est donc à juste titre que la DPR prévoit la **majoration des taux de financement** des projets. Dans ce contexte, on se réjouira également que la DPR entende développer pour les projets supracommunaux le **fonds d'investissements communaux** avec droit de tirage et contrôle à posteriori.

Plus avant, une politique de développement intégré et multi-niveaux devrait s'inscrire dans de réels **contrats de territoires**.

En ce qui concerne les **contributions financières des communes et des provinces** à la communauté, elles peuvent être sous forme de **dotations** ou fiscalisées.

Des **contributions fiscales** pourraient être dérivées du pouvoir fiscal communal/provincial en matière de précompte immobilier; il s'agirait d'une partie des additionnels communaux/provinciaux qui serait affectée à la communauté. Une harmonisation des taux et des rendements pourrait aussi être envisagée.

Comme on le voit, le chantier de la supracommunauté est devant nous et c'est à nous tous de la construire!

Je vous remercie.

JG/LMB/bdj/28.11.2014