

COLLOQUE DE L'ASSOCIATION DES PROVINCES WALLONNES

« QUELLE PLACE POUR LES PROVINCES DANS LA SUPRACOMMUNALITE ? »

Namur, le 3 décembre 2014

Messieurs les Ministres,
Mesdames et Messieurs les Députés,
Mesdames et Messieurs les Bourgmestres et Échevins,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,
Chers amis en vos titres et qualités,

En introduction à ce septième colloque de l'Association des Provinces wallonnes, je souhaite vous adresser quelques mots de bienvenue et évoquer quelques éléments de réflexion.

D'abord, vous me permettrez de remercier le Collège provincial de Namur et, en particulier, Monsieur Jean-Marc Van Espen, son Président, de nous accueillir au cœur de la Capitale wallonne.

Je souhaite également remercier l'ensemble des intervenants de cette matinée qui nous permettront, par les messages qu'ils nous délivreront, de préciser ou de faire évoluer le concept de supracommunalité.

En effet, si, de manière naturelle, chacun peut se faire une idée de ce qu'elle représente, il est indéniable que, lorsque l'on demande aux uns et aux autres d'en dresser les contours et les limites, on s'aperçoit que de grandes diversités d'approche peuvent exister.

Monsieur Paul Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux du Gouvernement wallon, a sa propre idée de la supracommunalité, teintée du pragmatisme et du souci du dialogue qui le caractérisent.

Mon collègue Jacques Gobert, Président de l'Union des Villes et Communes de Wallonie et Bourgmestre de la ville de La Louvière, vous indiquera le rôle central que les villes et communes souhaitent y jouer.

Quant à moi, dans les quelques propos que je vais vous adresser maintenant, je vais essayer de vous apporter le regard provincial qui n'est pas univoque puisque chaque province aborde la supracommunalité en fonction de ses spécificités.

Nous entendrons également l'analyse de Monsieur Michaël Van Cutsem, Directeur de recherche à l'Institut Jules Destrée, qui connaît bien la dynamique du développement territorial.

Pour disposer d'un regard extérieur, j'ai également sollicité mon collègue Carl Vereecke, Député provincial de Flandre occidentale, qui évoquera les perspectives d'évolution de l'institution provinciale en Flandre.

Notre ami Claudy Lebreton, Président de l'Assemblée des Départements de France, devait être parmi nous pour évoquer la réforme territoriale en France et les évolutions des niveaux de pouvoir intermédiaires en Europe.

Retenu à Paris par des questions urgentes, il n'a pu faire le déplacement mais nous a adressé un message vidéo que nous diffuserons en fin de colloque.

Puisque j'ai le privilège d'être le premier à intervenir et pour laisser la parole la plus libre possible aux autres intervenants, je me limiterai à préciser le contexte de nos travaux et apporter quelques réflexions sur la place des provinces dans la supracommunalité.

L'objectif de ce colloque n'est pas de quitter cette salle en se disant que tout a été dit et qu'il ne reste plus qu'à.

L'objectif est bien d'alimenter notre réflexion et de l'enrichir avec les expériences et considérations que nos invités, sur scène, et vous, dans la salle, vous voudrez bien nous apporter.

Supracommunalité : identification du concept

Je vais, tout d'abord, sans m'hasarder sur le terrain de la définition, tenter d'en décrypter les contours, tels que définis dans la Déclaration de Politique régionale.

Comme je l'évoquais tout à l'heure, on ne peut pas dire qu'il existe UN modèle de supracommunalité applicable à tous. Il s'agit d'une dynamique qui se décline de manière différente d'une province à l'autre, d'un territoire à l'autre. Chaque fois, en fonction des spécificités et des besoins propres qui s'expriment au niveau local.

Toutefois, la lecture de la Déclaration de Politique régionale 2014-2019 « Oser, innover, rassembler » nous permet de préciser quelque peu le rôle que le Gouvernement wallon entend confier aux provinces en la matière.

La supracommunalité y est présentée comme une manière de favoriser les synergies et d'optimiser l'utilisation des moyens.

On y évoque la possibilité de mettre en commun, de mutualiser, à l'échelle de plusieurs entités, certains investissements et services, tout en proposant la mise à disposition de services provinciaux (ou supracommunaux) aux communes qui ne disposent pas des ressources humaines et financières suffisantes.

La D.P.R. propose, en outre, de « développer le rôle provincial de fédérateur et d'opérateur dans le développement de projets supracommunaux et du dialogue supracommunal ».

Cette approche permet de considérer la supracommunalité de plusieurs manières différentes, mais complémentaires :

- une conception partenariale permettant aux provinces d'apporter aux communes un soutien pour l'exercice de certaines missions, se basant sur le principe de mutualisation des ressources et de l'expertise que les services provinciaux peuvent apporter ;

- une approche s’ouvrant à la dimension territoriale où les provinces joueraient un rôle d’initiateur, d’opérateur de services et de fédérateur des acteurs locaux dans un projet de développement de leur territoire.

Ces approches sont complémentaires et permettent d’assurer une réelle autonomie d’action aux acteurs territoriaux, communes, provinces et forces vives.

Elles expliquent également que les provinces mettent en œuvre la supracommunalité de manière différente puisque leurs caractéristiques socio-économiques diffèrent et que le déploiement de la supracommunalité a été construit, dans chaque province, sur base du résultat de la consultation des communes qu’elles ont organisée.

La supracommunalité: entre opportunité et inquiétude

L’organisation de la supracommunalité constitue une véritable opportunité pour les provinces puisqu’elle s’inscrit dans le projet de développement que nous voulons pour la Wallonie.

Chaque institution, que ce soit la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles, les provinces ou les communes, doit y trouver sa place pour construire des collaborations visant à offrir le meilleur service aux citoyens.

Les communes constituent un important lieu de proximité avec la population et symbolisent le premier point de contact avec les autorités publiques.

Cependant, un nombre croissant de responsabilités leur sont confiées et elles ne peuvent plus y faire face de manière optimale.

Dans le même temps, nous constatons qu’un certain nombre de ces missions dépassent le cadre purement communal.

Certaines problématiques, comme la mobilité, l’aménagement du territoire, l’entretien des cours d’eau, le tourisme, pour ne citer que celles-là, ont un ancrage communal, certes, mais doivent aussi être abordées dans une optique plus large.

De son côté, la Wallonie a vocation à développer les enjeux stratégiques de notre région tels que les politiques de compétitivité et de croissance, avec les agences et intercommunales de développement économique comme acteurs incontournables. Il s’agit également des thématiques de l’emploi, de l’innovation technologique ou de l’environnement, par exemples.

Je le disais, l’organisation de la supracommunalité peut être une formidable opportunité pour construire l’avenir de la Wallonie, mais, aujourd’hui, il s’agit également d’une source d’inquiétude et d’incertitude.

Car au-delà des mots et des discours, il y a la réalité de ce que vivent les provinces et l’absence de ligne de conduite proposée par le Gouvernement wallon.

La Déclaration de Politique régionale lie l’octroi de 20 % du fonds des provinces à l’investissement à réaliser en matière de supracommunalité: 10 % pour "la prise en charge des dépenses nouvelles nécessitées par le financement du fonctionnement des zones de secours". Chaque province devant, par ailleurs, mobiliser 10 % complémentaires à d’autres actions de supracommunalité.

La première inquiétude que crée ce dispositif est que, contrairement au principe de financement général que constitue le fonds des provinces, le Gouvernement lie l'octroi de cette dotation à une affectation déterminée, ce qui contrevient au principe d'autonomie locale garanti par la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe, signée par la Belgique en 1985.

Quant à l'objectif même de la proposition d'encourager les provinces à intervenir dans le financement des zones de secours et d'autres missions de supracommunalité, il est partagé par les provinces.

Elles se sont, d'ailleurs, largement investies dans ce champ de compétence depuis de nombreuses années, selon des modalités qui peuvent différer d'une province à l'autre pour répondre aux besoins particuliers des territoires et des zones de secours, notamment.

Aujourd'hui, le Gouvernement wallon indique que chaque province devra consacrer 10 % du fonds des provinces pour le financement des zones de secours.

Cependant, aucune modalité pratique n'est fixée. Cette situation crée de réelles difficultés dans la mise en oeuvre de ces mesures.

Face à ce flou, ces incertitudes, les provinces ont décidé d'avancer pour soulager les finances communales et celles des zones en proposant soit un financement direct, soit l'apport d'une contribution en nature par la prise en charge d'un certain nombre de services qui constituent une charge importante pour les communes et les zones de secours.

Comme demandé, cela se fait en pleine concertation avec les communes et les zones concernées.

De même, pour les actions de supracommunalité complémentaires, aucune balise n'est fixée mais chaque province développe ses propres actions, selon ses propres méthodes.

Cela m'amène à aborder brièvement les axes prioritaires provinciaux.

De 2010 à 2012, les provinces ont mené un important travail de redéfinition de leurs missions essentielles, en concertation avec les communes.

Cela a permis d'identifier, pour chaque province, un nombre limité d'axes prioritaires, qui devaient être discutés avec le Gouvernement wallon et celui de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Rappelons que près de 70 % des actions provinciales relèvent de compétences communautaires.

La méthodologie de ce dialogue n'est pas encore arrêtée mais il nous est annoncé pour 2017. Il est probable que, d'ici-là, ces axes auront évolué.

La définition qui a été faite, par chaque province, de ses axes prioritaires démontre l'importance qui est accordée aux enjeux de supracommunalité.

Elles ont la volonté de participer au développement et à l'attractivité de leur territoire, d'apporter leur soutien et leur expertise au bénéfice des communes tout en garantissant les solidarités humaines et territoriales indispensables entre zones rurales et urbaines.

Entre ces trois niveaux de pouvoir (communal, provincial et régional) se pose donc la question du partage des responsabilités dans un esprit de complémentarité plutôt que de concurrence.

Si nous parvenons à mieux identifier qui doit être responsable de quelle mission, nous aurons fait œuvre utile en permettant de clarifier le paysage institutionnel wallon et la compréhension que peuvent en avoir les citoyens.

C'est pourquoi je souhaite profiter de l'occasion pour sensibiliser Monsieur le Ministre Paul Furlan à la nécessité d'organiser un dialogue permanent avec les provinces pour dissiper les zones d'ombre qui persistent et qui, comme je l'ai indiqué, créent des incertitudes qui ne servent personne.

Ce dialogue est essentiel pour clarifier le rôle de chacun et favoriser les complémentarités entre communes, provinces, la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Peut-on se passer des provinces ?

Sous la précédente législature wallonne, il était question de faire évoluer les provinces en « communautés de territoire. »

Le Constitutionnaliste Christian Behrendt, de l'Université de Liège, présent ce jour et je l'en remercie, avait soulevé quelques écueils de la formule dans l'étude qu'il a menée sur les activités des provinces wallonnes.

Néanmoins, même si la question du maintien d'un niveau intermédiaire entre communes et Région ne se pose plus, il peut être pertinent de s'interroger sur l'avenir du modèle provincial.

A cela, je rappelle cinq avantages qui plaident en faveur de notre institution :

1. La solidarité territoriale

Le territoire provincial constitue une entité assez homogène, un ensemble cohérent.

A l'heure où tout le monde réfléchit aux solidarités à développer en temps de crise pour assurer les principes de cohésion sociale, économique et territoriale, il importe de pouvoir compter sur une institution capable d'organiser les solidarités humaines.

2. La capacité à aborder des projets mobilisateurs

A l'échelle européenne, on estime généralement qu'une entité dispose de l'assise territoriale suffisante que pour porter des projets structurants lorsqu'elle compte 500 000, voire un million d'habitants.

La province constitue un territoire pertinent pour mener à bien des projets mobilisateurs dont l'enjeu dépasse celui d'une commune ou d'une ville.

3. La légitimité démocratique

Un autre élément qui est essentiel, et reconnu par la Charte européenne de l'autonomie locale, est celui de la légitimité démocratique.

Pour garantir le bon fonctionnement de notre démocratie locale, il est tout à fait nécessaire que ceux qui mènent les politiques locales disposent de la légitimité de l'élection directe et soient contrôlés par une assemblée d'élus.

4. La fiscalité propre

Le corollaire de l'élection au suffrage universel direct d'une assemblée est son pouvoir fiscal propre qui doit lui permettre de mobiliser les moyens financiers nécessaires à l'accomplissement de ses missions.

Ce principe est aussi garanti par la Charte européenne de l'autonomie locale.

Il permet également de s'assurer que, sur l'ensemble d'un territoire déterminé, chacun paie un impôt équitable qui lui assure de pouvoir bénéficier de services identiques.

5. L'administration territoriale

Les provinces, ce sont également près de 20 000 agents territoriaux, enseignants compris, qui assurent la bonne réalisation de la diversité des missions provinciales.

Cet argument plaide également en faveur des provinces qui peuvent mettre l'expertise et le savoir-faire de ces agents au service de la collectivité.

Est-ce à dire que les provinces ne doivent pas évoluer ?

Bien sûr que non, et le début de mon exposé s'est attaché à le démontrer puisque les provinces ont mené un important travail de questionnement concernant leurs missions et les services qu'elles rendent aux citoyens, aux communes et aux entreprises.

Cette réflexion sur la clarification des compétences ne doit, d'ailleurs, pas concerner exclusivement les provinces.

Chacun doit avoir la capacité de se remettre en question avec, comme finalité, la qualité et l'efficacité des services.

Les communes ne peuvent plus tout faire toutes seules et doivent réfléchir aux missions qui seraient mieux exercées à un niveau supracommunal.

La Région et la Fédération Wallonie-Bruxelles doivent aussi réaliser ce travail d'analyse, sachant que les provinces peuvent apporter leur concours, moyennant juste rétribution de leur intervention. La Déclaration de Politique régionale y fait référence et les provinces sont prêtes pour aborder ce dialogue, sans complexe, ni tabou.

Et au-delà de nos « frontières » régionales ?

Les questions de redéfinition et de clarification du rôle des uns et des autres ne concernent, évidemment, pas que la Wallonie.

D'où l'intérêt d'entendre les regards venus de Flandre et d'Europe.

Nous savons que le Gouvernement flamand a fait le choix d'une autre orientation pour l'avenir de ses provinces que le Gouvernement wallon.

Il faut pouvoir en tenir compte et nos collègues des provinces flamandes doivent trouver les meilleures voies pour s'assurer un avenir pérenne et serein.

Au niveau européen, nous constatons que la crise économique et financière de 2008 a créé beaucoup de difficultés et de remises en cause.

Certains Etats, par orthodoxie budgétaire, se sont engagés dans des réformes visant à modifier profondément ou supprimer certains niveaux de Gouvernement.

D'autres ont fait le chemin inverse, comme en Espagne, où les Deputaciones disposeront, à l'avenir, de davantage de compétences pour assurer la solidarité et la cohésion territoriale entre zones urbaines et rurales.

Au niveau européen, l'actualité que nous connaissons aujourd'hui porte sur l'évaluation de la Stratégie européenne de croissance, Europe 2020 et l'adoption de la Charte de la gouvernance à multiniveaux.

Ce lundi 1er décembre, lors d'une rencontre avec les associations de pouvoirs locaux intermédiaires au niveau européen, le Président du Comité des Régions, Monsieur Michel Lebrun, soulignait que ce qu'il manque à la Stratégie Europe 2020 pour produire ses effets est sa dimension territoriale.

Il insistait sur la nécessité d'impliquer les gouvernements locaux, provinciaux et régionaux dans la mise en oeuvre des priorités de la Stratégie européenne de croissance.

Cette volonté a été traduite dans la Charte de la gouvernance à multiniveaux en Europe proposée par le Comité des Régions.

Cette nouvelle dynamique s'inscrit pleinement dans les débats que nous avons aujourd'hui puisqu'il s'agit d'encourager les formes de collaboration entre niveaux de Gouvernement.

Pour conclure et parce qu'il est temps maintenant de laisser la place aux autres intervenants, à commencer par le Ministre des Pouvoirs locaux, Paul Furlan, je souhaiterais exprimer mes attentes pour les années à venir.

Les réflexions et commentaires au sujet de la supracommunalité ont été nombreux depuis plusieurs années.

Je constate que les choses évoluent, se précisent.

Actuellement, des expériences d'organisations supracommunales sont en cours un peu partout en Wallonie, selon des modalités et des objectifs parfois divers et variés.

Il est important de laisser vivre ces expériences pour ensuite tirer les enseignements nécessaires.

Il faut avoir une approche pragmatique et surtout éviter de vouloir imposer un cadre ou un modèle unique applicable à tous car les situations sont très particulières d'une province à l'autre.

Je vous souhaite un colloque enrichissant et vous donne rendez-vous tout à l'heure pour quelques mots de conclusion.

Je vous remercie de votre attention.

Paul-Emile MOTTARD
Président de l'APW