



DES  
PROVINCES  
AMBITIEUSES ET  
SANS TABOU

Réflexions de l'Association  
des Provinces wallonnes

2014

APW  asbl

Association des Provinces wallonnes



# SOMMAIRE

– 01 –  
INTRODUCTION

– 02 –  
SITUER LE DIALOGUE  
DANS UN CONTEXTE ACTUALISÉ

– 03 –  
SITUATION ACTUELLE  
AU NIVEAU PROVINCIAL

– 04 –  
LES ENJEUX  
DU DIALOGUE

– 05 –  
CONCLUSION

# 01 | INTRODUCTION

Dans un contexte de profondes réformes institutionnelles qui accentue encore l'autonomie des entités fédérées, la législature régionale qui s'achève a été marquée par une volonté de rationalisation des actions menées par les différents niveaux de pouvoir, de multiplication des synergies entre ces derniers ainsi que de simplification des procédures.

Une partie de la Déclaration de Politique régionale 2009-2014 visait spécifiquement les provinces et avait pour objectifs, d'une part, de redéfinir les contours tant des organes de l'institution que de ses domaines d'intervention et, d'autre part, de repenser tant la déconcentration des missions régionales et communautaires que l'organisation de la supracommunalité et du soutien aux communes.

En ce qui concerne leurs compétences, la DPR 2009-2014 invitait, ainsi, les provinces à redéfinir leur champ d'actions en fonction des domaines dans lesquels leur valeur ajoutée est la plus grande.

Afin de s'inscrire dans la logique d'optimisation des services poursuivie par la Wallonie, chaque province a, sur base de ses réalités de terrain et après consultation des communes situées sur son territoire, défini un certain nombre d'axes prioritaires correspondant aux activités dans lesquelles elle apporte

la meilleure réponse aux besoins exprimés et ce, dans le respect de l'autonomie provinciale et des principes de subsidiarité, de non-concurrence et de complémentarité.

Cet exercice a permis à chaque Conseil provincial de mettre l'accent sur les politiques existantes qui répondent aux besoins de la population et des communes, d'abandonner celles pour lesquelles une réponse plus adéquate pouvait être apportée par un autre niveau de pouvoir mais également de développer de nouvelles politiques pour pallier les besoins non rencontrés par ailleurs.

Dans un souci identique de rationalisation et d'efficacité, il importe donc, maintenant, que les autres niveaux de pouvoir se livrent au même exercice. Dès que chaque autorité publique disposera d'une telle vision de son action, un véritable débat pourra être engagé permettant, pour l'avenir, d'attribuer à chacune les compétences pour lesquelles elle est le niveau de pouvoir le plus pertinent.

A côté de cet indispensable débat global sur les compétences exercées par chacun, les provinces wallonnes sont également ouvertes à la réflexion sur l'articulation entre tous les acteurs.

Les provinces sont prêtes à s'inscrire, sans tabou, dans les stratégies de développement qui seront ainsi mises en place afin de répondre avec cohérence, bon sens, rigueur et transparence aux attentes des citoyens, entreprises et associations de leur territoire.

L'objectif premier de ce document est d'alimenter le débat sur la manière de repenser la place de chaque autorité publique dans le cadre institutionnel wallon de demain afin de déterminer et de mettre en œuvre des politiques efficaces et cohérentes.

Si les provinces ont eu une attitude volontariste en ce qui concerne la mise en œuvre des objectifs inscrits par le Gouvernement wallon dans le cadre de la DPR 2009-2014, elles sont au regret de constater que la Wallonie n'a toujours pas réagi par rapport aux démarches que les provinces ont, elles, finalisées.

Les provinces souhaitent donc aller plus loin et sollicitent un véritable débat de fond, sans a priori ni préjugés, avec les autorités régionales, communales et de la Fédération Wallonie-Bruxelles non seulement sur les compétences exercées par chacune mais également sur les questions qui les touchent, à savoir : les services aux citoyens, l'organisation de la supracommunalité, les partenariats avec les communes, la définition du territoire pertinent, etc.

Il n'y a, dans le chef des provinces, aucune restriction à la discussion mais un préalable nécessaire : le respect mutuel, dans l'esprit et la lettre de la Charte européenne de l'autonomie locale, et la volonté de repenser l'architecture wallonne dans sa globalité pour répondre le plus efficacement aux attentes des citoyens.



# 02

## SITUER LE DIALOGUE DANS UN CONTEXTE ACTUALISÉ

Les provinces invitent à un dialogue pour participer activement au projet de développement de la Wallonie et de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Cette démarche s'inscrit dans le cadre d'une réflexion globale sur l'organisation des services publics en Belgique et en Europe. Il convient d'y intégrer les éléments nouveaux depuis 2009 ainsi que d'autres, antérieurs, qui n'ont pas été pris en compte.

Nous rappelons quelques éléments actuels de contexte qui permettent de situer le dialogue que les provinces proposent de mener.

### A LA CHARTE EUROPÉENNE DE L'AUTONOMIE LOCALE (2004)

La Charte européenne de l'autonomie locale consacre la reconnaissance des provinces dans le cadre juridique européen. Ratifiée par la Belgique, elle est intégrée dans le droit wallon.

Cette Charte préconise que les collectivités locales soient dotées d'organes de décision démocratiquement constitués et bénéficiant d'une large autonomie quant aux compétences, aux modalités d'exercice de ces dernières et aux moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

L'ancrage européen des provinces se confirme au regard de la mise en œuvre de leurs politiques dans une optique de cohésion territoriale telle que définie dans le traité européen de Lisbonne (2009).

La Charte européenne de l'autonomie locale consacre, en outre, l'application du principe de subsidiarité, considérant que les collectivités locales sont l'un des principaux fondements de tout régime démocratique et qu'elles permettent une administration à la fois efficace et proche du citoyen.

L'autonomie locale y est entendue comme le droit et la capacité effective pour les collectivités locales de régler et de gérer, dans le cadre de la loi, sous leur propre responsabilité et au profit de leurs populations, une part importante des affaires publiques. Cette autonomie locale doit être exercée par des conseils ou assemblées composés de membres élus au suffrage direct.

### B LES DÉCLARATIONS DE POLITIQUE RÉGIONALE ET COMMUNAUTAIRE (2009-2014)

Dans le cadre de la législature 2009-2014, le Gouvernement wallon a entamé un processus de réflexion portant sur l'organisation de l'exercice des compétences entre la Région et les pouvoirs locaux dans un esprit de qualité de service, d'efficacité et de subsidiarité.

La Déclaration de Politique Régionale précise les objectifs de la réforme de l'institution provinciale proposée par le Gouvernement wallon.

Le premier élément porte sur le recentrage des politiques provinciales autour d'« axes prioritaires » correspondant aux domaines dans lesquels leur valeur ajoutée est la plus grande ; ces axes devant être négociés avec la Wallonie après consultation des communes et traduits en plans stratégiques.

Dans le même temps, les provinces étaient invitées à renforcer les actions qu'elles mènent en soutien aux communes et à organiser la supracommunalité en prenant en compte les spécificités et les effets de pôle que représenteraient les « territoires » ou les « bassins de vie ».

En termes de gouvernance, le nombre de mandataires provinciaux a été réduit d'un tiers et de nouvelles dispositions en matière de communication ou de missions à l'étranger, notamment, ont été adoptées.

La Déclaration de Politique Régionale précisait, en outre, que la réforme de l'institution provinciale devait être réalisée sans impact négatif sur le personnel et ne pouvait diminuer les services offerts ou les missions auxquelles les institutions publiques répondent.

## C LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT

La Sixième Réforme de l'Etat a modifié la Constitution et accordera l'autonomie complète des Régions à propos de l'organisation des provinces, hormis certaines dispositions spécifiques telles que celles relatives aux services d'incendie. Elle affirme, par ailleurs, le maintien d'une solidarité fédérale.

Si les compétences actuellement exercées par les provinces ne sont pas directement touchées par cette réforme, il n'en demeure pas moins que toute une série de matières dans lesquelles elles mènent des actions vont être transférées aux Communautés et aux Régions.

Se pose la question de veiller à l'exercice le plus efficient des compétences lors de la définition des processus de leur mise en œuvre en s'appuyant sur des opérateurs compétents et proches du citoyen, notamment dans les domaines de la Santé et de l'Aide aux personnes.

Il convient, en effet, de bien mesurer les conséquences de cette réforme et d'engager un dialogue réel et positif permettant de définir l'implication de chacun dans le déploiement des nouvelles compétences confiées à la Wallonie et la Fédération Wallonie-Bruxelles.

## D LES FINANCES

L'article 170 de la Constitution consacre l'autonomie fiscale des provinces. Celles-ci peuvent donc prélever des taxes et lever des impôts. Dans les faits, ce droit est toutefois limité dans son accomplissement en raison de décisions régionales.

Les provinces reçoivent également une dotation annuelle instituée à charge du budget de la Région wallonne appelée « fonds des provinces ».

Ce fonds est dédié au financement général des provinces et constitue donc une recette sans affectation déterminée. Toutefois, une quote-part de celui-ci, fixée par le Gouvernement wallon, a été liée à des contrats de partenariats entre la Région wallonne et les provinces portant sur des actions significatives.

Le financement des provinces est, par ailleurs, régi par deux principes essentiels : la neutralité budgétaire et l'autonomie financière.

La neutralité budgétaire suppose que les décisions prises par un niveau de pouvoir ne doivent pas avoir d'impact négatif sur l'organisation et les finances des autres niveaux de collectivités. La Déclaration de Politique Régionale 2009-2014 y

fait explicitement référence. Faut-il rappeler que cette neutralité ne fonctionne pas à sens unique ?

L'autonomie financière garantie aux provinces par l'élection directe du Conseil provincial répond aux principes de la Charte européenne de l'autonomie locale qui prévoit que les autorités locales doivent disposer des moyens nécessaires pour exercer leurs prérogatives et disposer de moyens propres leur permettant d'organiser leurs politiques sous leur propre responsabilité.

La crise bancaire a eu des effets sur les administrations publiques. Nombreux sont les pouvoirs locaux qui se trouvent aujourd'hui fragilisés financièrement, fragilité exacerbée par diverses mesures structurelles comme la problématique des cotisations sociales.

Dès lors, il convient, plus que jamais, que la Wallonie, avec ses pouvoirs locaux, dégage des solutions pour garantir son développement et la qualité des services rendus.

## E LA RESPONSABILITÉ SOCIÉTALE ET ENVIRONNEMENTALE

Comme tout service public, les provinces assument une responsabilité sociétale et environnementale grandissante.

Elles doivent concevoir leurs activités de manière responsable par rapport aux conséquences sociales, sanitaires et environnementales de celles-ci.

A cette fin, elles doivent mettre en œuvre le principe de l'amélioration continue. Il s'agit de s'inscrire dans une perspective de développement durable (au sens plus large que seulement environnemental) en intégrant également les aspects éthiques tels que l'égalité d'accès aux services publics, le respect de l'intérêt général, la continuité du service, la non discrimination, le contrôle interne et la gestion des risques, etc.

Il est important de noter que pour organiser les services qu'elles proposent à la population, les provinces emploient plus de 20.000 agents. En période de crise, le maintien de l'emploi est une responsabilité importante par respect pour le personnel provincial et pour garantir la qualité du service public.

De par les investissements qu'elles réalisent et l'activité qu'elles génèrent, les provinces s'insèrent dans la vie économique et sociale locale, comme le démontrent les engagements à l'égard de nombreux fournisseurs et usagers de la vie économique.

Comme le préconisait la DPR, les provinces ont œuvré à la redéfinition de leurs politiques en se fondant sur les besoins exprimés par les citoyens et sur le niveau de pouvoir le plus pertinent pour rencontrer ces besoins.

Après consultation des communes, les provinces ont arrêté des « axes prioritaires », qu'elles ont transmis au Gouvernement wallon et qui constituent les activités et services pour lesquelles elles peuvent apporter la plus-value la plus grande et répondre efficacement aux besoins des citoyens.

Les provinces sont toujours dans l'attente d'un positionnement de la Wallonie par rapport au travail de balisage ainsi réalisé mais ont déjà structuré et engagé leurs activités de soutien aux communes.

A côté de cette réflexion sur l'optimisation des actions qu'elles mènent, les provinces ont assimilé les nombreuses réformes décidées par la Wallonie.

Ainsi, elles ont, entre autres, intégré :

- la réduction du nombre de leurs mandataires ;
- la réforme du régime de tutelle qui entraîne une simplification de l'exercice de celle-ci dans le chef des pouvoirs locaux et qui supprime les dernières tutelles exercées par les provinces sur les communes, tutelles dont les provinces demandaient l'abandon depuis de nombreuses années ;
- la réforme du régime de l'octroi des subsides. C'est, en effet, le Conseil provincial qui est compétent en la matière avec une faculté de délégation au Collège dans une série d'hypothèses limitées ;

- la réforme du statut des Grades légaux. Cette réforme a institutionnalisé des pratiques de concertation entre le Collège et l'administration qui existaient déjà dans la plupart des provinces mais elle a surtout délimité clairement le rôle et les missions du pouvoir politique et de l'administration dans le cadre du bon fonctionnement de l'institution ;
- de nouvelles règles de gouvernance. La Wallonie a souhaité réglementer les missions à l'étranger et les communications des membres des Collèges provinciaux. Les règlements des Conseils ont donc été adaptés en fonction de ces impositions ;
- la réforme de la présentation des budgets et comptes selon le Système Européen de Comptes nationaux (SEC 95). L'application des normes SEC a des conséquences pour les pouvoirs locaux comme l'obligation d'établir un cadre budgétaire pluriannuel sur 3 ans, le respect d'un certain nombre de balises pour leurs investissements et la recherche de l'équilibre budgétaire.

Les provinces ont parcouru le chemin attendu, elles sont en ordre de marche pour ce qui relève de leur responsabilité bien qu'elles soient toujours en attente du positionnement wallon.



Consciente de la nécessité d'organiser son avenir de manière autonome et de répondre aux nouveaux défis que pose la Sixième Réforme de l'Etat, la Wallonie s'est dotée d'un Plan «Horizon 2022» qui doit assurer son redéploiement économique.

L'heure n'est donc pas à l'immobilisme, à l'attentisme. Il convient de réfléchir et d'agir.

Pour les provinces, la priorité de l'action des autorités publiques en Wallonie et en Fédération Wallonie-Bruxelles est de placer le citoyen et les services qui lui sont rendus au centre de leurs préoccupations.

Dans le contexte de crise que nous connaissons actuellement, aujourd'hui plus qu'hier encore, nous devons veiller à l'utilisation judicieuse des moyens en adoptant une démarche pragmatique qui s'appuie sur les ressources et outils existants pour gagner du temps dans la mise en œuvre du projet de développement de la Wallonie.

L'intégration de la subsidiarité est essentielle mais il convient de la concevoir de manière fine en prenant comme paradigme, non pas les matières générales, mais les activités inhérentes à l'exercice de celles-ci en fonction des parties prenantes. Dans tous les cas, la priorité doit être accordée aux services rendus et à l'économie d'échelle.

Dans cette logique, la province se dessine comme un niveau de pouvoir pertinent pour intégrer le principe économie d'échelle, pour gérer l'interterritorialité mais aussi pour développer des activités spécifiques au niveau provincial, dépassant donc le cadre communal ou territorial, pour répondre aux besoins spécifiques de ses habitants.

Elle est sans doute un acteur important de la supracommunalité. Reste toutefois à s'accorder sur ce que représente exactement celle-ci, au-delà du seul soutien aux communes. Sans doute, s'agit-il d'un rôle de fédération et de coordination d'initiatives dépassant le cadre strictement communal.

Plusieurs expériences de supracommunalité ont vu le jour ces dernières années. Elles présentent une organisation souple assez différente en raison des réalités spécifiques territoriales. Il est important de préserver cette souplesse afin que chacun des territoires puisse organiser la supracommunalité librement.

Enfin, dans le cadre de la 6e réforme de l'État, les provinces peuvent, sur base d'allocation de moyens par les entités fédérées, servir d'appui à la Région wallonne et à la Fédération Wallonie-Bruxelles pour l'exercice des compétences transférées du fédéral, notamment en ce qui concerne les domaines suivants :

- MARCHÉ DU TRAVAIL, EMPLOI : en amont de ce domaine, adéquation enseignement/formation avec les besoins du bassin d'emploi, orientation scolaire, centre psychomédico-social (PMS). Les provinces ont, à cet égard, développé un réseau d'enseignement performant visant à former et à préparer les jeunes de la Fédération Wallonie-Bruxelles à leur accession au marché de l'emploi et à leur insertion socio-professionnelle ;
- SANTÉ, SOCIAL : politique de prévention, promotion de la santé, aides aux personnes handicapées ;
- CULTURE : développer le maillage culturel territorial et les politiques de transversalité entre opérateurs locaux de la culture tels que les centres culturels, les bibliothèques, notamment ;
- MOBILITÉ : nécessité d'une vision plus large que la commune ou le territoire pour les plans de mobilité ;
- TOURISME : promotion, gestion ou aide à la gestion... ;
- POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE : participation aux pôles d'attraction interuniversitaires (PAI) et aux pôles d'attraction technologiques ;
- SPORT : développer le maillage territorial et les politiques de transversalités entre opérateurs sportifs locaux tels que les fédérations ou les clubs sportifs.

Il convient également de souligner que les provinces mènent des activités relevant de compétences fédérales, principalement dans le domaine de la sécurité (intervention dans l'organisation et le financement des zones de secours et d'incendie, formation initiale et continuée du personnel des services de police, des pompiers et ambulanciers).



# 05

## CONCLUSION

### La province aujourd'hui

L'objectif premier d'une institution publique est de répondre, avec efficacité, aux attentes et besoins exprimés par la population en lui proposant des services de qualité.

Pour l'essentiel, les provinces agissent à trois niveaux distincts :

- 1** elles mènent des projets propres qui répondent aux spécificités liées à leur territoire ainsi qu'aux besoins essentiels de leur population ;
- 2** en soutien à l'action des communes, elles mettent en œuvre, par mutualisation des ressources, des politiques et des projets supracommunaux que les communes ne peuvent gérer seules par absence de moyens suffisants (en termes de ressources financières et/ou humaines) ;
- 3** les provinces mènent également des politiques fédératrices liées à l'exercice de compétences pour lesquelles l'échelon provincial se révèle être le plus pertinent.

Les provinces réaffirment leur volonté d'un dialogue franc et constructif avec la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles et les communes pour débattre de l'ensemble des questions qui se posent concernant la mise en œuvre des « axes prioritaires », d'une part, et la définition ainsi que l'organisation de la supracommunalité et de l'interterritorialité, d'autre part.

Ce dialogue tiendra compte de la diversité des territoires provinciaux et permettra à l'ensemble des partenaires d'exprimer leurs arguments et d'émettre leurs suggestions concernant ces sujets.

La province est là pour continuer ce dialogue essentiel et organiser les complémentarités indispensables entre les différents niveaux de pouvoir.



Avenue Sergent Vriethoff, 2 - 5000 NAMUR  
Tél. 081 74 56 74 - Fax 081 74 55 92

[www.apw.be](http://www.apw.be)