

RTE et les autorités territoriales, durant la phase de préparation comme durant celle de réalisation des stratégies d'innovation régionales. Or, la pratique montre que cette coopération est soit insuffisante, soit qu'elle n'existe pas du tout.

Pour une meilleure cohérence des territoires et des représentants territoriaux de l'Etat

Ce défaut de cohérence trouve de nombreuses raisons. Quelques solutions peuvent être envisagées pour les plus importantes d'entre elles.

En premier lieu, l'une de ces raisons tient au silence de la loi en ce qui concerne la position des autorités territoriales (VUC) dans le développement des régions, leurs compétences, leurs obligations face à différents partenaires, ainsi qu'au cadre de financement de certaines de leurs activités. Des règles clairement définies concernant, par exemple, les subventions allouées par l'Etat ou l'accès à des fonds européens, renforceraient le rôle de ces autorités territoriales et favoriseraient leur coopération avec les RTE. Des

initiatives venant du terrain, celles des autorités territoriales elles-mêmes, mais aussi celles venant des entreprises ou des citoyens, pourraient conduire à faire pression sur l'Etat afin de l'obliger à modifier le cadre législatif de manière à ce que ce dernier soit favorable à un développement équilibré des régions.

Ensuite, les autorités territoriales (VUC) n'ayant pas de RTE partenaires à leur niveau, elles ne peuvent s'adresser qu'aux RTE des districts en matière de développement. Vu les compétences de ces derniers, limitées à leurs unités administratives, cela complique sans aucun doute la coopération. Mais s'il y a, des deux côtés, des responsables visionnaires et compétents, considérant cette coopération comme nécessaire au bien-être de tous les citoyens, ils pourraient développer leurs échanges et les rendre fructueux. A condition que ces leaders occupent leurs fonctions suffisamment longtemps pour mettre en œuvre des stratégies cohérentes de développement, ce qui nous amène au problème suivant. Une forte influence politique commande le fonctionnement des représentations

territoriales de l'Etat. Après chaque élection parlementaire, le parti politique victorieux remplace systématiquement les chefs des RTE et les nouveaux dirigeants rompent avec les initiatives de leurs prédécesseurs, au détriment d'une politique étatique stable et cohérente. C'est la marque d'une certaine immaturité de la société en matière de collaboration politique. La maturité en question ne viendra qu'avec du temps et avec un développement de l'expérience d'un système social démocratique.

Enfin, le dernier point à aborder en ce qui concerne ce problème de cohérence entre les stratégies des autorités locales et celles des RTE, intéresse le statut de la fonction publique en Slovaquie. Les représentations territoriales, dans un contexte démocratique récent, ont une histoire trop courte pour compter sur de vrais leaders et sur des personnels compétents. Jusqu'à présent, aucun système national, offrant une formation initiale et continue qui viserait au développement de leurs carrières et, ainsi, à une stabilité de la fonction publique, n'a été mis en place.



Réformes territoriales : où en est la Belgique ?

Jean-François HUSSON

CENTRE DE RECHERCHE EN ACTION PUBLIQUE, INTÉGRATION ET GOUVERNANCE,
UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN ET UNIVERSITÉ DE LIÈGE

45

Alors que la France s'interroge sur le maintien des petites communes ou leur intégration croissante dans un niveau intercommunal - au point d'évoquer la disparition de la commune - la situation est tout à fait différente en Belgique. Le présent article propose d'abord succinctement la situation en Belgique, en abordant d'abord les structures fédérales avant de traiter des collectivités territoriales et en particulier des communes.

1. Les structures fédérales

Si l'expression du « mille-feuilles » semble entérinée en France, en Belgique, c'est vers un autre plat que l'on se tourne pour évoquer la configuration institutionnelle, qualifiée de « lasagne » compte tenu de l'existence de plusieurs niveaux de pouvoir, comme le présente succinctement le tableau 1.

Pour fixer les ordres de grandeur, les dépenses primaires de la sécurité sociale représentent environ 18% du PIB, les Communautés et les Régions 16%, le pouvoir fédéral (hors sécurité sociale) 9% et les pouvoirs locaux 7%, soit au total, et sous

Les débats institutionnels s'inscrivent dans un contexte dont on ne peut exclure une nouvelle réforme de l'Etat après les prochaines élections fédérales, qui pourraient voir un nouveau transfert de compétences (lesquelles ?) aux entités fédérées, voire le passage à un confédéralisme

réserve d'arrondis, un petit peu moins que 50% du Produit Intérieur Brut¹.

Quels développements attendre ?

Rappelons pour mémoire qu'une frange du

monde politique flamand souhaite la disparition de l'Etat belge. Quant aux structures fédérales, la situation est asymétrique et complexe. En tentant de schématiser, la Communauté flamande exerce les pouvoirs de la Région flamande tandis que la Communauté française, désargentée, a transféré nombre de ses compétences originelles à la Région wallonne. A son tour, cette dernière a transféré un certain nombre de compétences régionales à la Communauté germanophone, répondant à une demande de cette dernière qui se verrait bien en... quatrième Région.

A *contrario*, plusieurs partis politiques flamands verraient bien la disparition de la Région de Bruxelles-Capitale au profit d'un territoire qui serait administré par les deux Communautés. Et du côté wallon comme du côté bruxellois, mais avec des intensités variables, des voix se font de plus en plus entendre pour vider la Communauté

⁽¹⁾ P. Bisciari et L. Van Meensel, « La réforme de la loi de financement des Communautés et Régions », Revue économique de la Banque nationale de Belgique, juin 2012.

Tableau 1

NIVEAU	NOMBRE	PRINCIPALES COMPÉTENCES	POUVOIR FISCAL
Etat fédéral	1	Fonctions régaliennes Sécurité sociale	OUI
Régions	3 (Régions wallonne, flamande et de Bruxelles-Capitale)	Compétences économiques et liées au territoire	OUI
Communautés	3 (Communautés flamande, française et germanophone)	Enseignement et culture	NON

(a) Les lois fédérales ainsi que les décrets régionaux et communautaires sont sur le même pied sur le plan juridique (hormis le cas particulier des ordonnances de la Région de Bruxelles-Capitale). En cas de conflit, il revient à la Cour constitutionnelle de trancher.

(b) Citons pour mémoire les commissions communautaires existant également sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

française au profit des Régions wallonnes et de Bruxelles-Capitale.

Ces débats institutionnels s'inscrivent dans un contexte dont on ne peut exclure une nouvelle réforme de l'Etat après les prochaines élections fédérales (juin 2019), qui pourraient voir un nouveau transfert de compétences (lesquelles ?) aux entités fédérées, voire le passage à un confédéralisme. A contrario, d'aucuns (même en Flandre) plaident pour la re-fédéralisation (c.-à-d. un retour au pouvoir fédéral) de certaines compétences - notamment en matière aéroportuaire, d'énergie et de mobilité - afin de surmonter des problèmes lancinants dans ces domaines découlant de la régionalisation.

d'eau, de gaz, d'électricité, d'égouttage) tandis que de nouvelles compétences leur ont été octroyées (infrastructures, aménagement du territoire, culture, développement économique...).

Le nombre de commune a évolué : de 2492 au moment de l'indépendance - et après un pic en 1961 - il était de 2359 en 1975. L'année suivante, à la suite d'une large opération de fusion des communes belges (à l'exception des 19 communes bruxelloises), ce nombre n'était plus que de 589.

Cette fusion contrainte et forcée, menée par le Ministère de l'Intérieur (après concertations), faisait suite à des dispositifs incitatifs (qui ont été un large échec) et une loi sur les agglomérations, destinées aux « grandes villes », mais qui ne s'est partiellement concrétisée qu'en région bruxelloise.

Quid de ces fusions ? Si dans de nombreux cas elles ont permis des économies d'échelle, la fusion a elle-même été l'occasion d'un dérapage budgétaire qui a amené à l'adoption de sérieuses mesures d'austérité au niveau communal dès la fin des années 1979 et plus encore à partir de 1982, dans une période d'austérité générale des pouvoirs publics.

Quant à la taille des communes, certaines sont trop petites mais une, Anvers, est manifestement trop grande. Cela a amené à la création de districts infra-communaux dans cette dernière ville de plus de 500 000 habitants, avec élection d'un conseil et d'un exécutif chargés de certaines compétences communales. Après Anvers, seules huit villes comptent plus de 100 000 habitants : Gand et Bruges en Flandre, la Ville de Bruxelles, Anderlecht et Schaerbeek en région bruxelloise, Charleroi, Liège et Namur en Wallonie.

A l'autre bout de l'échelle, 230 communes ont moins de 10 000 habitants et, parmi celles-ci, 69 en ont moins de 5 000 et même 11 moins de 2 500 (dont une unique

commune avec moins de 1000 - en fait moins de 100 - habitants). C'est la situation de ces dernières communes qui a incité la Région flamande à encourager des fusions de communes par le biais d'une reprise d'une partie de la dette locale par la Région. Le 1^{er} janvier 2019, la Flandre comptera ainsi 300 communes, contre 308 aujourd'hui. Du côté wallon, la fusion de communes se fait sur une base volontaire mais il n'y a actuellement guère de demande, les communes les plus petites étant en majorité du côté flamand. Enfin, en Région de Bruxelles-Capitale, la question de la fusion est régulièrement avancée mais régulièrement repoussée, tant les équilibres politiques et sociologiques sont délicats, a fortiori avec un parti nationaliste flamand - le NVA - en embuscade.

En conclusion, le niveau communal n'est pas menacé, ainsi qu'en attestent les nombreuses politiques régionales et communautaires qui reposent sur un ancrage communal. Des fusions vont cependant se poursuivre en Flandre et peut-être se produire en Wallonie et en Région de Bruxelles-Capitale. A contrario, ce sont davantage des fusions « intracommunales » qui sont à l'agenda politique, par intégration dans la structure communale des actuels indépendants Centres Publics d'Action Sociale qui existent à raison d'un par commune, une évolution déjà à l'œuvre en Flandre et encouragée par le pouvoir fédéral. Enfin, dans certains cas, la question de la supracommunalité reste posée, en particulier pour les petites communes, le plus souvent rurales, confrontées à des compétences de plus en plus complexes sur le plan technique.

2.2. Les Provinces

Les 9 provinces, héritées des départements français, sont passées à 10 en 1994 avec la scission de la Province de Brabant en un Brabant flamand et un Brabant wallon, la Région de Bruxelles-Capitale se trouvant la seule portion du territoire belge sans structure provinciale.

2. Les collectivités locales

Les pouvoirs locaux s'articulent sur deux niveaux de pouvoir dont l'origine est ancienne, à savoir les communes et les provinces. Leur action est complétée par des institutions traitant de compétences spécifiques, le plus souvent dans un cadre supracommunal, à savoir les zones de police, les zones de secours et les entreprises intercommunales.

Précisons également que l'organisation territoriale relève des Régions. Celles-ci apparaissent à certains égards suivre des voies convergentes, confrontées à des problématiques communes. Cela dit, les instruments d'action publique et calendriers peuvent varier d'une entité fédérée à l'autre.

2.1. Les communes

Si, à l'origine, le rôle des communes se limitait à la tenue des registres d'état civil et au maintien de l'ordre et de la tranquillité, il s'est étendu au 19^e siècle à des rôles d'enseignement obligatoire, d'interventions caritatives et de tutelle sur les mutualités. Parallèlement, de nouvelles communes sont apparues à la suite du développement économie et urbain. Au 20^e siècle, de nouvelles demandes ont généré de nouveaux services communaux (en matière

Dès le début des années 2000, jugeant la plus-value de ce niveau de pouvoir contestable, la Région flamande a drastiquement réduit les moyens financiers qui lui était octroyé. La disparition de la structure provinciale en Flandre apparaît programmée.

En Région wallonne, le cadre des compétences provinciales a été limité au début des années 2000 et les financements régionaux réduits. Le dernier accord de gouvernement régional (juin 2017) évoque la disparition des provinces mais les contours de cette réforme restent troubles à ce jour.

Dans ce dernier cas, une commission dite des 27 (9 représentants du gouvernement wallon, 9 représentants du parlement wallon, 9 représentants des communes et provinces wallonnes) avait été mise en place au début des années 2000. Elle avait procédé à l'examen de diverses formes de supracommunalité, une série de « communauté urbaine » ayant vu le jour dans le Hainaut tandis que d'autres structures, plus souples, apparaissaient en région liégeoise. Si certains ont vu là une alternative aux Provinces dans ce rôle d'organe supracommunal, d'autres y ont surtout vu le risque de voir des structures opaques, sans assemblée élue et sans contrôle externe².

Si les Provinces apparaissent assez peu connues dans leurs actions (lesquelles diffèrent d'ailleurs assez fortement d'une province à l'autre) et parfois peu aimées³, elles ont également été desservies par l'image spendieuse ou de « baronnies » qu'ont pu donner certains exécutifs provinciaux à certaines périodes, parfois encore récemment.

Enfin, l'intervention des Provinces wallonnes en matière d'enseignement est un argument fort pour leur maintien. En l'état actuel des choses⁴, il serait impossible de transférer l'enseignement provincial à la Communauté française ou aux communes, l'une et les autres étant dans l'impossibilité de prendre en charge les dépenses actuellement supportées par les Provinces⁵.

2.3. L'Agglomération bruxelloise

En Région de Bruxelles-Capitale, subsiste une Agglomération, qui constitue en quelque sorte l'ancêtre de la Région et permet à celle-ci d'avoir des compétences en matière d'ordre public que les autres régions n'ont pas.

La loi du 26 juillet 1971 sur les fédérations de communes et les agglomérations devait s'appliquer aux grandes villes du pays, à savoir Bruxelles, Anvers, Grand, Charleroi et Liège. Pour faire bref, ces fédérations et agglomérations se voyaient transférer des compétences communales (incendie, propreté, ...) et se voyaient attribuer une capacité fiscale. Ces agglomérations devaient être gérées par des organes découlant d'élections directes, comme cela a été organisé à Bruxelles en 1971. Cela ne fut mis en œuvre que dans la seule région bruxelloise, la seule à ne pas avoir connu la fusion des communes⁶. Et l'Agglomération existe toujours puisque c'est grâce à elle que la Région de Bruxelles-Capitale s'est vue dotée de compétences en matière de sécurité à la suite de la Réforme de l'Etat de 2011.

2.4. Les structures spécifiques

A côté de cela, existent des structures spécifiques.

Il y a ainsi 196 zones de police, monocommunes (couvrant une seule commune) ou pluricomunes (couvrant plusieurs communes) ; il s'agit du niveau local de la police intégrée à deux niveaux qui a été mise en place à la suite de la « fusion » de l'ensemble des corps de police et de la Gendarmerie au tournant du siècle. Parallèlement, 32 zones de secours, toutes pluricomunes, assurent les services d'incendie ainsi que le service des ambulances. Ces deux domaines font régulièrement l'objet de tensions entre pouvoirs locaux et pouvoir fédéral, les premiers (surtout du côté wallon) considérant le financement fédéral insuffisant.

Enfin, environ 150 entreprises publiques pluricomunes et/ou avec participation d'autres niveaux de pouvoir (province, région), appelées intercommunales, assurent un ensemble de services diversifiés : soins de santé, distribution d'énergie, développement économique, collecte des déchets, etc. Au fil des années, le nombre de ces « intercommunales » s'est réduit. Selon les régions et sous-régions, certaines de ces intercommunales développent une approche « multi-métiers » sur une base géographique tandis que d'autres développent une approche sectorielle, amenant parfois des questions sur l'intérêt d'investissements à l'étranger ou encore sur la gouvernance pratiquée.

3. Remarques conclusives

Sans préjuger d'évolutions institutions concernant les structures fédérales belges, constatons que les collectivités locales en Belgique reposent à la fois sur un niveau communal dont l'existence est renforcée (y compris par des fusions entre communes voire entre organes du niveau communal) et un niveau provincial remis en question sans qu'une alternative apparaisse clairement (du moins en Wallonie). Couplé au débat sur les entreprises publiques intercommunales, c'est là un enjeu important - en particulier du côté wallon - tant en matière de services rendus aux habitants et aux entreprises qu'en matière de gouvernance.

(2) Les Provinces sont partiellement soumises au contrôle de la Cour des Comptes.

(3) A fortiori quand le territoire ne correspond pas à une réalité sociologique, comme la Province de Hainaut.

(4) Certains acteurs politiques préconisent de transférer l'enseignement aux Régions wallonne et de Bruxelles-Capitale, le cas échéant en « liquidant » la structure que constitue la Communauté française. Cette solution serait a priori la seule permettant de faire face à ce problème de prise en charge des coûts de l'enseignement provincial.

(5) Lesquelles disposent a fortiori d'un pouvoir fiscal.

(6) On remarquera que, formellement, cette loi est toujours présente dans le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation de la région wallonne.



La cohérence de l'action publique territoriale mise à l'épreuve à l'ère du fédéralisme

Christian DE VISSCHER

PROFESSEUR À L'UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

La Belgique vit à l'ère du fédéralisme depuis la réforme constitutionnelle de 1970, laquelle a institué deux types d'entités fédérées : trois communautés (française, flamande et germanophone)

auxquelles on a transféré des compétences de nature culturelle, sociale, d'enseignement, et d'emploi des langues, et trois régions (Wallonie, Flandre et Bruxelles-Capitale) auxquelles on a confié

des compétences en matière d'aides à l'expansion économique, d'aménagement du territoire, de protection de l'environnement, de travaux publics, de transports régionaux, de logement et