

ÉTUDE SUR LES FLUX FINANCIERS PROVINCIAUX

(DIAGNOSTIC - IMPACTS - PERSPECTIVES)

Etude menée

pour l'Association des Provinces Wallonnes (APW)

Rapport final

(2 décembre 2020)



Equipe de recherche :

Marc BOURGEOIS

Antoine BUCHET

Henry-Jean GATHON

Bernard JURION

Adam LAAOUEJ

Giuseppe PAGANO

Barbara SAK

Fanny VOISIN

Préface

La Déclaration de Politique régionale du Gouvernement wallon prévoit que « *Les Provinces reprendront progressivement à leur charge, et au plus tard d'ici la fin de la législature, les contributions communales au financement des zones de secours* ».

Cette reprise du financement est censée « *permettre de concentrer le rôle des Provinces dans un domaine précis tout en réduisant le volume d'action "résiduel" des Provinces* » et favoriser, ainsi, une réflexion globale sur leurs compétences.

Les Provinces wallonnes sont évidemment conscientes des difficultés des Communes et prêtes à poursuivre leur implication en matière de supracommunalité et de sécurité civile.

Cependant, elles ont rapidement mis en évidence qu'une telle réforme devait être concertée, réfléchi sur le long terme et analysée minutieusement pour en mesurer tous les effets.

Dans sa note au Gouvernement du 9 juillet dernier, le Ministre des Pouvoirs locaux faisait finalement état de sa décision de confier progressivement aux Provinces jusqu'à 60 % du financement des zones de secours d'ici 2024.

Les analyses faites au niveau provincial ont toutes été sans appel : une telle décision impactera drastiquement les finances de l'Institution et donc le fonctionnement de ses services et les missions qu'elles mènent au quotidien en faveur du citoyen, des associations et des Communes.

L'Association des Provinces wallonnes a, dès lors, décidé de commander une étude afin de réaliser, de la manière la plus transparente possible, un diagnostic de la situation financière des Provinces wallonnes. Cette mission a été confiée au CIRIEC à l'issue d'un marché public.

Ce travail d'objectivation vise à accompagner les Provinces et le Gouvernement dans l'identification des véritables marges de manœuvre existantes dans l'optique de la reprise du financement communal des zones de secours.

Cette étude doit également être une opportunité, à travers une analyse des dépenses (obligatoires ou non), de tracer les perspectives d'évolution des missions provinciales, amenées à subir des transformations importantes suite à cette réforme.

Les différents acteurs concernés disposent donc, dorénavant, d'un outil permettant de préparer et d'organiser le second volet de cette réforme, à savoir un large débat sur les compétences provinciales et sur le positionnement de la Province dans le paysage institutionnel wallon.

Il en ressort, aussi bien de l'examen juridique que de l'analyse financière, qu'une charge du financement à 60 % de cette mission de sécurité civile s'avère irréaliste pour l'Institution provinciale.

Néanmoins, les Provinces poursuivent le dialogue avec le Gouvernement wallon et s'engagent résolument dans l'esprit de la réforme.

Pour le Bureau de l'APW :

Serge Hustache	Tanguy Stuckens	Luc Gillard	Stéphan De Mul	Jean-Marc Van Espen
Province de Hainaut	Province du Brabant wallon	Province de Liège	Province de Luxembourg	Province de Namur

Table des matières

Introduction et contexte	1
1. Diagnostic de la situation financière 2014-2018.....	4
1.1. Le rôle et l'action des Provinces wallonnes.....	4
1.2. Les particularités/spécificités de chaque province	7
1.3. Les moyens financiers.....	9
1.3.1. Le Fonds des Provinces.....	9
1.3.2. Les recettes fiscales	18
1.3.3. Aperçu comparatif de la fiscalité des pouvoirs locaux.....	24
1.4. Les missions déléguées.....	28
1.4.1. Culture	28
Coordination des bibliothèques	28
Centres culturels locaux	30
Culture – les différents chiffres	32
1.4.2. Environnement.....	33
Gestion des cours d'eau	33
Financement des contrats de rivière.....	34
Environnement – les différents chiffres	35
1.4.3. Zones de secours	36
1.4.4. Patrimoine	37
Patrimoine – les différents chiffres	37
1.4.5. Culte.....	38
Culte – les différents chiffres.....	40
1.4.6. Synthèse	41
1.4.7. L'ensemble des missions déléguées.....	44

1.5. Analyse par catégorie fonctionnelle.....	45
Aperçu des catégories fonctionnelles	45
1.5.1. Présentation des résultats complets pour les 5 Provinces.....	47
Aperçu par catégorie fonctionnelle	49
1.5.2. L'agriculture.....	50
1.5.3. Les Centres PMS et PSE	52
1.5.4. La culture (dont Md.).....	54
1.5.4.1. Coordination des bibliothèques (Md.).....	56
1.5.4.2. Centres culturels locaux (Md.)	57
1.5.5. Financement des cultes (Md.)	58
1.5.6. L'économie	59
1.5.7. L'enseignement	62
1.5.8. L'environnement	65
1.5.9. La formation	67
1.5.10. La jeunesse	69
1.5.11. Le logement.....	71
1.5.12. Le patrimoine classé (dont Md.).....	73
1.5.13. Les relations extérieures	75
1.5.14. La santé.....	77
1.5.15. La sécurité (dont les Zones de secours).....	80
1.5.16. La politique sociale	82
1.5.17. Le soutien aux communes et la supracommunalité.....	85
1.5.18. Les sports.....	88
1.5.19. Le tourisme.....	91
1.5.20. Les voiries et cours d'eau (dont Md.).....	94
1.5.20.1. Gestion des cours d'eau (Md.).....	95
1.5.20.2. Financement des contrats de rivière (Md.)	96

1.5.21. Le non imputable.....	97
1.6. Recettes et dépenses – par groupes économiques.....	98
1.6.1. Les recettes.....	99
1.6.2. Les dépenses.....	100
2. Délimitation du champ fiscal actuel et de l’autonomie fiscale des Provinces wallonnes.....	107
2.1. Fondements de l’autonomie fiscale des Provinces wallonnes.....	107
2.2. Identification et caractérisation du pouvoir fiscal des Provinces.....	112
2.2.1. Les différents types d’autonomie fiscale provinciale.....	112
2.2.2. Caractérisation du pouvoir fiscal des Provinces.....	114
2.2.3. Restrictions et principes encadrant l’exercice du pouvoir fiscal par les Provinces.....	121
2.3. Aperçu de l’autonomie fiscale communale et régionale.....	136
2.3.1. L’autonomie fiscale des Communes wallonnes.....	136
2.3.2. Les prérogatives fiscales régionales.....	140
2.4. La réforme de l’institution provinciale en Région flamande.....	146
2.4.1. Suppression du Fonds des Provinces.....	146
2.4.2. Le décret flamand du 18 novembre 2016.....	146
3. Les Zones de secours.....	149
3.1. Contexte et acteurs actuels du financement des zones de secours.....	149
3.2. Aperçu des comptes des Zones de secours et examen des budgets 2020-2024.....	173
3.2.1. Les dépenses des Zones de secours.....	174
3.2.2. Les budgets et l’intervention potentiellement attendue des Provinces au bénéfice des Zones de secours.....	178
3.2.3. Perspectives.....	183
3.3. Modes de financement dans d’autres pays proches.....	185
3.4. Alternatives de financement envisageables.....	190
3.4.1. Scenario I – Conclusion d’un accord multipartite.....	190
3.4.2. Scenario II – Financement régional.....	193

3.4.3. Scenario III – Financement provincial.....	197
3.5. Étude approfondie des pistes à discuter/évoquer en termes de négociation avec les autres acteurs	201
3.5.1. Scenario II.3 : Refonte du précompte immobilier.....	201
3.5.2. Scenario III.7. : Majoration des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier.....	207
3.5.3. Scenario III.8. : Augmentation du rendement des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier.....	209
3.5.4. Scenario I.1 : Accord multipartite entre la Région wallonne, les Provinces et les Communes.....	210
CONCLUSIONS GENERALES	213

Introduction et contexte

Cette étude est menée à la demande de l'Association des Provinces wallonnes (APW) par la Section belge du CIRIEC (Centre international de recherches et d'information sur l'économie publique, sociale et coopérative - asbl) en étroite collaboration avec deux services de l'Université de Liège et un service de l'Université de Mons : le service d'Economie générale et de gestion publique (ULiège) du Prof. Henry-Jean Gathon ; le *Tax Institute* (ULiège) dirigé par le Prof. Marc Bourgeois ; et le service de Finances publiques et fiscalité (UMons – Faculté Warocqué 'Economie et Gestion') du Professeur Giuseppe Pagano.

L'étude porte sur les flux financiers provinciaux et vise à en établir le diagnostic, à en évaluer les impacts et, ensuite à en dresser les perspectives. Elle intègre la double dimension économique et fiscale de cette problématique, en regard des législations en vigueur. Une attention spécifique est portée sur la question du financement des Zones de secours.

Ce rapport final, arrêté au 30 octobre 2020, est structuré en trois parties, avant une conclusion générale présentant les principaux enseignements du travail de recherche réalisé :

1. Le diagnostic de la situation financière 2014-2018 des Provinces est établi au regard de l'action des Provinces. Les grandes tendances observées au cours des dernières années sont décrites sur base de l'analyse des recettes et dépenses ordinaires. Les missions provinciales 'obligatoires' ou 'déléguées' (cf. les charges imposées de l'extérieur) font l'objet d'une section spécifique.
2. La seconde partie de nature juridique porte sur la délimitation du champ fiscal des Provinces wallonnes. Tous les éléments pertinents pour une possible optimisation de la fiscalité provinciale sont présentés, tant au niveau de l'autonomie provinciale que des restrictions et principes encadrant l'exercice du pouvoir fiscal par les Provinces. Les prérogatives fiscales régionales et communales ainsi qu'un bref aperçu de la réforme des Provinces flamandes clôturent cette seconde partie.
3. La troisième partie, dédiée au financement des Zones de secours, présente tout d'abord le contexte légal et fiscal ainsi que les acteurs en présence. Après un aperçu chiffré, sont esquissées des pistes d'optimisation du financement provincial

envisageables. Sur base d'hypothèses, divers scénarios et variantes sont proposés, dont plusieurs ont fait l'objet d'une analyse approfondie.

Cette étude est réalisée dans le contexte de la publication de la Déclaration de Politique régionale 2019-2024 et des réformes annoncées qu'il s'agit d'anticiper. Partout dans l'Europe des régions, l'existence d'un niveau de pouvoir intermédiaire s'avère de plus en plus utile et pertinente. Par définition, celui-ci se doit d'être d'une envergure suffisante pour atteindre la taille critique qui permet l'efficacité et la minimisation du coût des services rendus mais aussi suffisamment proche de la réalité, des spécificités et des besoins du terrain. Les Provinces en Belgique et en Italie, les Départements en France, les Députations espagnoles, les *Landkreise (+ kreisfreie Städte)* en Allemagne, ... jouent ce rôle charnière. Cependant, malgré la pertinence croissante de leur existence, l'avenir de ces institutions intermédiaires fait l'objet de débats passionnés dès qu'il est question de simplification administrative ou qu'il s'agit de savoir comment tailler dans ce que d'aucuns appellent le « millefeuille institutionnel ». Avec le niveau « d'au-dessus » qui lui jalouse ses attributions et l'échelon « d'en-dessous » qui lorgne son financement et/ou l'inverse selon l'endroit. Ce niveau de pouvoir intermédiaire, tellement nécessaire mais sans cesse remis en question, se trouve dès lors dans une situation pour le moins paradoxale.

La Wallonie n'échappe pas à ce phénomène général. Vue de loin et d'un œil distrait, la Région peut paraître homogène. Cela peut même conduire certains à affirmer que les Wallons sont ceci... ou que la Wallonie est cela... En fait, le territoire wallon est hétérogène. Il suffit pour s'en convaincre de regarder quelques statistiques désagrégées comme le revenu par habitant, le taux d'emploi, le niveau d'éducation, le taux de chômage des jeunes, le coefficient de vieillissement démographique, la densité de population, ... ou de se pencher sur la typologie de l'habitat, des sites industriels ou des paysages.

Les territoires qui forment la Wallonie d'aujourd'hui ont été façonnés au cours du temps par l'histoire, la géopolitique, la géographie, les ressources naturelles, l'économie, ... Les Provinces en sont les héritières. Leur rôle, leurs compétences, leur organisation, leurs moyens, ... ont certes varié tout au long des années. Il n'en demeure pas moins qu'elles sont en même temps le produit de la diversité et l'instrument pertinent de la gestion des spécificités territoriales. Elles permettent la mutualisation des compétences, des expertises et des moyens, pour mener des politiques efficaces et adaptées aux besoins là où ils se situent.

La question provinciale ne réside pas dans l'adéquation de l'Institution aux défis présents et futurs des territoires, mais bien dans les moyens dont elle dispose pour y répondre et dans la manière de les aborder. La question provinciale n'est pas d'ordre existentiel mais bien stratégique et opérationnel.

Suite à la publication de la Déclaration de Politique régionale 2019-2024 et afin de préparer les réformes à venir, il importe de faire le diagnostic de la situation financière des Provinces wallonnes et de leurs véritables marges de manœuvre, notamment dans l'optique de la reprise du financement communal des services de secours ou d'une partie de celui-ci.

Pour les Provinces, cette reprise du financement des services de secours, n'est pas un détail. Si l'on définit le pôle des Administrations publiques locales comme étant formé des Provinces, des Villes et Communes, des CPAS, des Zones de police et des Zones de secours, la dépense annuelle globale de ce pôle est de l'ordre de 12,5 milliards €. Les Provinces représentent 10 % de ces dépenses et les Zones de secours 3%. En termes financiers, les 14 Zones de secours pèsent donc l'équivalent de pas moins de 30% des actuelles dépenses provinciales. En outre, d'un point de vue dynamique, on observe que le taux de croissance des dépenses des Zones de secours dépasse nettement celui des dépenses provinciales.

Le danger est donc réel qu'une reprise mal préparée, mal négociée ou mal gérée mette en péril l'accomplissement des autres missions d'intérêt provincial comme l'enseignement, la santé, les affaires sociales, l'économie, la culture, l'environnement, etc.

1. Diagnostic de la situation financière 2014-2018

Dans cette première partie, le rôle et l'action des Provinces wallonnes va être d'abord être rappelé brièvement, avant l'analyse financière proprement dite., Après l'examen des moyens financiers, les « missions déléguées » seront étudiées, avant d'examiner les recettes et dépenses ordinaires ainsi que les soldes budgétaires, selon des regroupements en catégories fonctionnelles et par groupes économiques.

1.1. Le rôle et l'action des Provinces wallonnes¹

Les Provinces ont deux grandes fonctions principales : d'une part, elles sont chargées d'exécuter des décisions prises à d'autres niveaux de pouvoir (la Province comme pouvoir local subordonné), d'autre part elles sont compétentes pour tout ce qui touche à l'intérêt provincial (la Province comme collectivité politique autonome)².

La Loi spéciale de réformes institutionnelles³ autorise, de cette manière, les autorités régionales, communautaires et fédérales à charger les Provinces de l'exécution de tâches obligatoires. Dans ce premier cas, les Provinces se voient donc confier par une autorité supérieure (fédérale, communautaire ou régionale) territorialement compétente une série de missions obligatoires dans un domaine particulier : obligation de financer des actions de supracommunalité, intervention dans les opérations de maintenance, études préalables et travaux de restauration sur les monuments classés, etc.

¹ Cette section consiste en une actualisation de la présentation du rôle et de l'action des Provinces Wallonnes réalisée par le CIRIEC en 2008 dans le cadre de son étude, à la demande de l'APW, portant sur « Les finances et la fiscalité des Provinces wallonnes ».

² Article 41 et 162 de la Constitution. Qu'elles agissent sur la base de l'intérêt provincial ou qu'elles remplissent des missions obligatoires qui leur sont déléguées, les provinces sont un pouvoir intermédiaire subordonné. A ce titre, elles doivent respecter la hiérarchie des normes. C'est ce qu'exprime, de manière globale, la Cour constitutionnelle dans l'arrêt n°95/2005 : le principe d'autonomie locale « ne porte pas atteinte à l'obligation des provinces lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt provincial, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que lorsque l'État fédéral, une communauté ou une région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les provinces sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette matière. (...) Le principe d'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir » (C.A., 25 mai 2005, n°95/2005, cons. B.25).

³ L. spéc. 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.* 15 août 1980.

Comme le souligne pertinemment l'étude menée par le Professeur Behrendt en 2018 sur les hypothèses d'avenir des Provinces⁴, « *le financement fixé pour l'exercice de ces tâches n'est, quant à lui, pas encadré* ». En conséquence, la délégation de missions obligatoires aux Provinces sans financement ou accompagnée d'un financement insuffisant peut être envisagée comme mécanisme de refinancement indirect d'une entité à charge des Provinces⁵.

Dans le second cas, les Provinces agissent, en tant que *collectivités politiques autonomes*, dans les matières qui relèvent, selon elles, de l'intérêt provincial. Elles se saisissent de tout objet qu'elles jugent relever de leur intérêt et le règlementent comme elles l'estiment opportun⁶, dans le respect des normes supérieures et pour autant qu'une loi, un décret ou la Constitution n'ait pas retiré la matière visée du champ de leurs compétences. Par ce biais, on constate qu'une autorité supérieure peut contribuer à la définition de la notion d'intérêt provincial et baliser le champ d'action des Provinces. L'État fédéral, une communauté ou une région pourrait considérer qu'une matière réglementée au niveau provincial serait mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et en conséquence, interdire aux Provinces de s'en saisir⁷.

Ces missions d'intérêt provincial sont facultatives. Elles diffèrent entre les Provinces selon les spécificités territoriales propres à chacune⁸.

Ainsi, les Provinces interviennent, au titre de l'intérêt provincial, aux côtés des Communautés dans les domaines de l'enseignement, de la santé, de l'aide aux personnes (jeunes, handicapés, personnes âgées, ...), de la culture, des sports.

Les Provinces jouent également à ce titre un rôle dans des matières régionales telles que, par exemple, le tourisme et l'agriculture⁹.

Il est important de noter que les Provinces wallonnes développent leurs actions non seulement au travers de leurs différents services et administrations, mais aussi au travers d'un certain nombre de personnes morales (associations, sociétés intercommunales, ...) qui dépendent d'elles. Ces actions provinciales « déléguées », souvent en partenariat (par exemple avec les villes et communes, le secteur associatif, les organisations de travailleurs, le

⁴ C. BEHRENDT *et al.*, Étude sur les hypothèses d'avenir des provinces, mai 2018, p. 22, disponible sur <https://apw.be/article/etude-sur-les-hypotheses-davenir-des-provinces-wallonnes/> (consulté le 16 juin 2020).

⁵ *Ibid.*

⁶ C.A., 25 mai 2005, n°95/2005, cons. B.24.

⁷ D. RENDERS, « Section I. - La notion de « collectivité locale » » in *Droit administratif général*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2018, p. 49.

⁸ Ce qui explique qu'il faut faire preuve de grande prudence en cas de comparaison de celles-ci.

⁹ Dans son décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes (M.B. 30 mars 2004), la Région wallonne a considéré que les matières telles que la voirie publique, les aides à l'investissement et les cours d'eau non navigables n'entraient plus dans le giron de l'intérêt provincial. Le décret du 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 mentionné ci-dessus, retire du champ de l'intérêt provincial le logement et l'énergie.

monde économique, différents pouvoirs publics, ...) concernent divers domaines, de l'économie aux soins de santé, en passant par la culture et les sports. Les comptes et budgets des Provinces, s'ils reflètent la situation financière de celles-ci, n'expriment pas toujours, et de manière exhaustive, l'ensemble des activités et des initiatives provinciales.

Enfin, vis-à-vis des Communes, les Provinces jouent un important rôle de support pour divers domaines (aide technique, bâtiments, informatique, ...) que l'on dénomme aujourd'hui la *supracommunalité*¹⁰.

¹⁰ Sur les acceptions de la notion de supracommunalité, voy. la note méthodologique de C. BEHRENDT et al., *op.cit.*, p. 39 à 45.

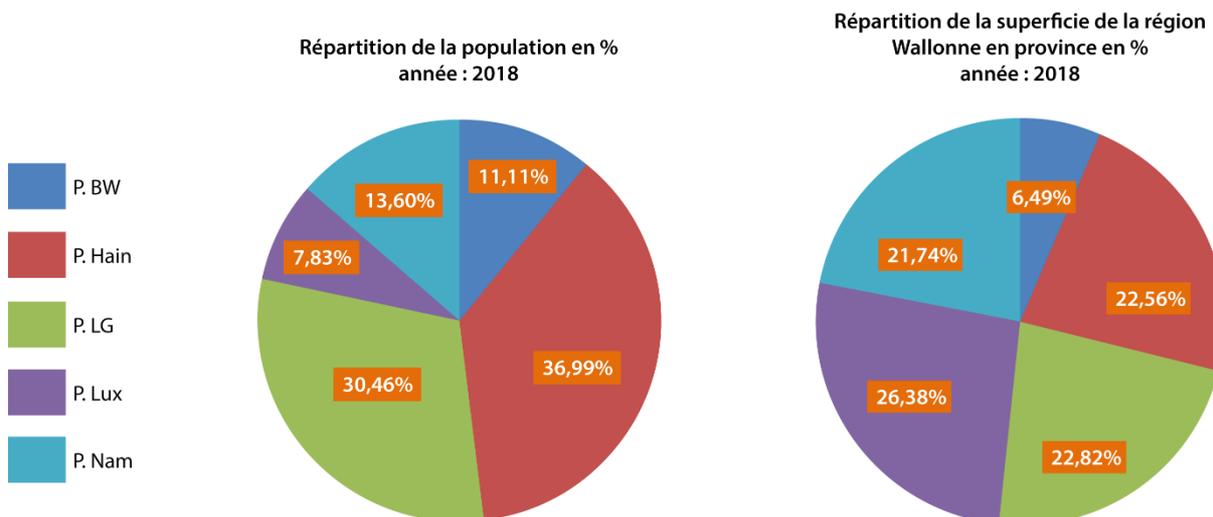
1.2. Les particularités/spécificités de chaque province

Quelques repères statistiques et ordres de grandeur à garder à l'esprit lors de la lecture des tableaux qui vont suivre.

Caractéristiques générales 2018

	Brabant Wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Totaux
Indicateur						
Chiffre de la population ¹	403.599	1.344.241	1.106,992	284.638	494.325	3.633.795
Superficie de la province (km ²) ²	1.097	3.813	3.857	4.459	3.675	16.901
Densité de la population (hab./m ²) ²	356,8	263,4	261,3	408,9	377,7	-
Nombre de communes ¹	27	69	84	44	38	262
Longueur de la voirie (km) ²	8.359	28.588,8	30.910,1	21.137,9	24.203,9	113.200
Nombre d'élèves inscrits ³	74.305	266.481	210.412	62.644	98.259	712.101
Nombre d'enseignants ³	6.249	27.280	19.953	6.000	9.891	69.373

Sources : ¹⁾ Statbel ; ²⁾ Walstat ; ³⁾ FWB



La province du Brabant wallon¹¹ est la plus jeune des cinq provinces wallonnes. En effet, alors que les quatre autres provinces étaient présentes dès l'indépendance de la Belgique, le Brabant wallon est apparu seulement le 1er janvier 1995 suite à la scission de la province du Brabant. Elle compte 27 communes et a pour chef-lieu Wavre. De par la superficie de son territoire, il s'agit de la plus petite province wallonne (1.097,18 km²), mais elle n'en est pour autant pas de la moins peuplée (403.599 habitants au 1er janvier 2018, pour 11,11% de la population totale des cinq provinces wallonnes), et une densité moyenne de 367,85 hab./km².

La province de Hainaut¹² est la plus peuplée des provinces wallonnes avec 1.344.241 habitants au 1er janvier 2018, soit 36,99% de la population wallonne totale. Elle n'est cependant pas la plus grande, puisque sa superficie est de 3.813,04 km², ce qui correspond à une densité moyenne de 352,53 hab./km². Son chef-lieu est Mons et elle compte 69 communes.

Deuxième province wallonne la plus peuplée (1.106.922 habitants recensés au 1er janvier 2018, pour 30,46% de la population wallonne) derrière le Hainaut, la province de Liège¹³ est également deuxième au niveau de la superficie (3.857,11 km²) derrière la province de Luxembourg cette fois, pour une densité de population moyenne de 286,98 hab./km². Elle est composée de 84 communes et a pour chef-lieu Liège.

La province de Luxembourg¹⁴ est la province la plus grande en superficie parmi les cinq provinces wallonnes (4.459,25 km²), mais elle est aussi la moins peuplée (284.638 habitants au 1er janvier 2018, ce qui représente 7,83% de la population wallonne), soit une densité moyenne de 63,83 habitants par kilomètre carré. Elle comporte 44 communes et a pour chef-lieu Arlon.

La province de Namur¹⁵ comptait, au 1er janvier 2018, 494.325 habitants, ce qui représente 13,60% de la population des provinces wallonnes. Sa superficie est de 3.674,82 km² pour une densité de population de 134,52 hab./km². Elle comprend 38 communes et a pour chef-lieu Namur.

¹¹ <http://www.brabantwallon.be/>

¹² <http://www.hainaut.be/>

¹³ <https://www.provincedeliege.be/>

¹⁴ <http://www.province.luxembourg.be/>

¹⁵ <http://www.province.namur.be/>

1.3. Les moyens financiers

En vertu de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale¹⁶, relatif aux ressources financières des collectivités locales et dans la mesure où la Belgique s'est déclarée liée par cet article¹⁷, les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi.

En Région wallonne, les Provinces disposent de diverses ressources financières pour alimenter leur budget. Comme nous le verrons par la suite, les recettes fiscales constituent la première source de revenus pour les Provinces. Viennent ensuite, pour autant qu'on les prenne en compte, les subventions-traitements pour l'enseignement. Le Fonds des Provinces et d'autres subsides s'ajoutent aux deux premiers cités pour former les recettes de transferts qui constituent la majorité des revenus des Provinces wallonnes. Les recettes de prestations et de dettes complètent le tableau. Nous allons maintenant présenter plus en détails le Fonds des Provinces et les recettes fiscales.

1.3.1. Le Fonds des Provinces

Le Fonds des Provinces est une dotation générale annuelle établie à charge du budget des dépenses de la Région wallonne destinée à financer les Provinces wallonnes suivant certaines modalités détaillées ci-dessous. Il est actuellement encadré par les articles L-2233-2 et suivants du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le Fonds des Provinces a été institué par une loi du 24 décembre 1948 comme allocation entièrement non affectée dans le but de « mettre au point un système de distribution qui, tout en sauvegardant l'équilibre des budgets, assurât aux provinces qui ont dû comprimer

¹⁶ Loi du 24 juin 2000 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985, M.B. 23 septembre 2004.

¹⁷ Cette faculté est prévue à l'article 12, §2 de la Charte. En ce qui concerne l'article 9, la Belgique s'est déclarée liée par les paragraphes 1, 3, 4, 5 et 8. Elle n'a notamment pas retenu les dispositions relatives à l'absence d'affectation des ressources (§7), la consultation appropriée des collectivités locales sur les modalités d'attribution des ressources (§6) et la proportion des ressources aux compétences des collectivités locales prévues par la Constitution ou la loi (§2).

exagérément leurs dépenses et s'endetter outre mesure, une somme de ressources proportionnées au volume de leurs divers besoins »¹⁸.

Bien que la situation actuelle diffère de la situation d'après-guerre le Fonds des Provinces subsiste toujours, après différents remaniements portant sur sa clé de répartition (i), sur son affectation (ii) et son montant (iii).

i. Évolution de la clé de répartition du Fonds entre les Provinces wallonnes

Le décret du 7 décembre 1989¹⁹ énonçait, en son article 2, que le Fonds des Provinces se divisait en trois parts :

a) 51 % de la dotation sont répartis entre les provinces de la façon suivante :

1° 135 millions répartis par parts égales ;

2° le solde, proportionnellement au **nombre d'habitants des provinces**, au 1^{er} janvier de l'année précédant celle à laquelle se rapporte la répartition.

Le nombre d'habitants des provinces est celui qui apparaît au relevé officiel du chiffre de la population publié au *Moniteur belge*.

b) 30 % de la dotation sont répartis entre les Provinces proportionnellement aux **subventions de fonctionnement, d'équipement et de distribution de manuels et fournitures scolaires effectivement versées par les Communautés française et germanophone** aux Provinces, en application de l'article 32 de la loi du 29 mai 1959 modifiant certaines dispositions de la législation de l'enseignement, au cours de la dernière année précédant celle à laquelle se rapporte la répartition.

c) 19 % de la dotation sont répartis entre les provinces :

1° pour moitié, proportionnellement à la **longueur des routes provinciales**;

2° pour moitié, proportionnellement à la **superficie des provinces**.

La longueur des routes provinciales et la superficie des provinces sont celles qui résultent des renseignements fournis respectivement par l'Administration des Routes du Ministère wallon de l'Équipement et des Transports et par l'Administration centrale

¹⁸ Doc. Parl., Sénat, sess. 1947-1948, n°492, p.23.

¹⁹ *M.B.*, 16 février 1990

du Cadastre du Ministère des Finances, au 1^{er} janvier de l'année qui précède celle à laquelle se rapporte la répartition.

Au-delà des 135 millions répartis en parts égales, les critères du décret de 1989 étaient donc :

- le nombre d'habitants des provinces ;
- les subventions de fonctionnement, d'équipement et de distribution de manuels et fournitures scolaires effectivement versées par les Communautés française et germanophone aux Provinces ;
- la longueur des routes provinciales ;
- la superficie des provinces.

Le décret du 7 décembre 1989 supposait une réévaluation annuelle de la répartition du Fonds. Par décret du 21 mars 2002²⁰, le législateur décréte se départit de cette réévaluation annuelle en figeant pour l'avenir la répartition du fonds telle qu'elle a pu être calculée pour l'année 2002, c'est-à-dire en fonction des données de l'année 2000²¹.

Le décret du 23 février 2006²² change la répartition des quotes-parts relatives de chaque Province dans le Fonds des Provinces en vue de retrouver une nouvelle solidarité entre les Provinces qui subissent, par le même décret, des pertes résultant de la suppression des taxes provinciales sur la force motrice et industrielle compensatoire. Les travaux préparatoires précisent que ces pertes sont compensées dans une large mesure par la diminution progressive de la participation provinciale au financement et à la gestion des services d'incendie et par cette nouvelle clé de répartition du fonds des Provinces²³. Dans l'avis rendu sur le projet de décret de 2006, le Conseil d'État, qui avait déjà critiqué la répartition de 2002 en ce qu'elle figeait une répartition déterminée sur la base de critères évolutifs ou fonction de l'activité des Provinces, réitère ses observations en 2006 puisque le projet de décret se fonde sur la répartition fixée dans le décret du 21 mars 2002. Il souligne, en outre, que les travaux préparatoires ne justifient pas les modifications qui sont apportées dans cette répartition.

Le tableau suivant présente l'évolution de la répartition du Fonds entre les Provinces wallonnes depuis 2002.

²⁰ M.B., 4 avril 2002

²¹ Depuis lors, la répartition tient donc toujours compte de la longueur des routes provinciales en 2000.

²² Décr. du 23 février 2006, M.B., 7 mars 2006 (première éd.).

²³ Avis C.E., L39.442/2/4 donnée le 19 décembre 2005 sur l'avant-projet de décret-programme «relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon» (Doc. Parl. Wall. 296 (2005-2006) n°1 ; voir aussi avis 32.553/4, donné le 17 novembre 2001, sur un avant-projet de décret régional wallon, devenu le décret du 21 mars 2002 organisant le partenariat et le financement général des provinces wallonnes (Doc. C.R.W. 317 (2001-2002) - N° 1).

Sources légale	Décret du 21 mars 2002	Décret-programme du 23 février 2006 codifiée dans le C.D.L.D.			
		Art. 34. (Art. L2233-3 C.D.L.D.) – régime transitoire			Art. 34. (Art. L2233-3 C.D.L.D.)
Pour l'année	2002	2006	2007	2008	A partir de 2009
• Brabant wallon :	9,93%	9,53 %	9,14 %	8,74 %	8,37 %
• Hainaut :	39,35%	40,49 %	41,63 %	42,77 %	43,87 %
• Liège :	25,32%	25,04 %	24,75 %	24,47 %	24,18 %
• Luxembourg :	9,48%	9,26 %	9,03 %	8,81 %	8,6 %
• Namur :	15,92%	15,68 %	15,45 %	15,21 %	14,98 %

Les décrets de 2002 et 2006 n'ont donc pas établi de nouveaux critères de répartition du Fonds des Provinces. La répartition opérée pour l'année 2002 a été figée puis ajustée en 2006 pour retrouver une nouvelle solidarité entre les Provinces. Autrement dit, la répartition du Fonds des Provinces ne se fait plus, *de façon formelle*, sur la base des critères généraux établis par le décret du 7 décembre 1989 fixant les règles de financement général des Provinces wallonnes, mais bien selon les pourcentages respectifs de la dotation reçue en 2002.

L'intention du législateur en 2002 a été de se départir des critères jugés trop évolutifs du décret du 7 décembre 1989 (longueur de la voirie provinciale, population, ...), afin de s'attacher à une répartition stable et de la figer dans un décret. On peut lire dans les travaux parlementaires le Ministre Michel expliquer que « La réforme qui est proposée aboutit à trois propositions. La première est de globaliser, sur une seule allocation budgétaire, le Fonds des Provinces, la compensation pour la suppression de la taxe provinciale sur les captages d'eau et les mesures correctrices. La deuxième maintient à l'identique le rapport de répartition du Fonds des Provinces dans l'état où il était à l'exercice 2000. Ce rapport est traduit en pourcentage objectivé par cette référence. Enfin, si la question de la Province de Brabant wallon, depuis sa création en 1995, n'avait toujours été intégrée dans le Fonds des Provinces, elle a été réglée et intégrée dans le mécanisme du financement des Provinces. C'est donc le choix d'un système clair, stable et prévisible qui est, aujourd'hui, opéré »²⁴.

²⁴ Documents du Conseil 317 (2001-2002), n^{os} 1 à 3, Compte rendu intégral, séance publique du 21 mars 2002, p. 36.

ii. Affectation du Fonds des Provinces

Le Fonds des Provinces a initialement été conçu comme une dotation récurrente *intégralement non affectée*. Autrement dit, cette dotation n'était *a priori* liée à aucune obligation, tâche ou mise en œuvre d'une politique spécifique²⁵. Cela implique que les Provinces puissent affecter librement tous les moyens ainsi obtenus au financement des missions et projets qui entrent dans leur champ de compétences, sans contrainte imposée par l'autorité débitrice.

La non affectation du Fonds des Provinces a toutefois été nuancée dès 2002 lorsque la Région wallonne, compétente pour l'organisation des Provinces, a souhaité leur donner un « rôle de relais et de complément de l'action régionale et communale »²⁶. Le législateur wallon introduit la notion de **contrat de partenariat liant la Région wallonne et chaque Province**.

L'article 2 du décret du 21 mars 2002²⁷ organisant le partenariat et le financement général des Provinces wallonnes, disposait, en conséquence, que la liquidation du Fonds des Provinces s'effectuerait par :

- 1) un financement général correspondant à 80% de la quote-part provinciale en trois tranches trimestrielles ;
- 2) un partenariat couvrant le solde, soit 20% de la quote-part, établi par un contrat entre la Région wallonne et la Province.

Le principe de non-affectation du Fonds des Provinces ne concerne plus *de facto*, à partir de ce moment, que 80% du Fonds.

La circulaire du 12 juin 2003 relative aux services incendie – actions provinciales additionnelles allégeant directement les charges des Communes – participation des Provinces au financement et à la gestion des services incendie, rappelle que : « Par sa décision du 13 juin 2002, le Gouvernement wallon a décidé que les « partenariats entre chaque province et la Région concernent à la fois les actions provinciales additionnelles et le reformatage de certaines actions actuellement menées par les provinces afin de les rendre plus convergentes avec la politique régionale, d'accroître la complémentarité et le dialogue entre la région et les différentes provinces ». Le Ministre en précise les objectifs : « Les actions provinciales additionnelles seront des actions allégeant directement les charges des Communes notamment par la participation provinciale au financement et à la gestion des services

²⁵ S'informer sur le Fonds des Provinces disponible sur le Portail des Pouvoirs Locaux de Wallonie <https://interieur.wallonie.be/subsides/financement-general/fonds-des-provinces/139278>

²⁶ Bosquillon, L., « La décentralisation financière des pouvoirs locaux wallons – Actes du colloque du 11 mars 2015 », *R.B.F.-B.F.W.*, 2015/2, p. 107-115.

²⁷ *M.B.*, 4 avril 2002

d'incendie. Ces actions devront atteindre au minimum 3 % de la dotation du Fonds des provinces en 2003, 6 % en 2004, 9 % en 2005, 12 % en 2006 et 15 % en 2007 ».

Le pourcentage de 20 % initialement prévu a été ramené à 16,41 % en 2006²⁸ et à 12,82 % pour 2007.

Ces pactes de partenariat avaient plus précisément pour objectif de lier la liquidation de 20% du Fonds des Provinces à la conclusion d'un accord entre la Région wallonne et chacune des Provinces, par lequel chaque Province s'engageait à développer certaines actions et y affecter une part de cette tranche de manière coordonnée et non concurrente avec les actions régionales. A l'occasion de premiers bilans, le Gouvernement wallon précise, dans son projet de décret contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2005, que *« cette dynamique permet à la Région de nouer un dialogue et une concertation sur les actions que les provinces souhaitent mener de manière privilégiée dans les domaines de compétences régionales mais également d'organiser les relations entre la Région et les provinces, en impliquant la concertation et la cohérence dans les actions partagées. De plus, certaines actions provinciales dites « additionnelles » sont des actions allégeant directement les charges des communes notamment par la participation provinciale au financement et à la gestion des services d'incendie. (...) Conformément aux termes du décret, les contrats triennaux doivent permettre des rationalisations et des restructurations permettant de supprimer des doubles emplois entre la Région et la province, et in fine de rendre un meilleur service au citoyen. (...) Les provinces choisissent en fonction de leurs spécificités et de leurs priorités politiques les domaines où elles souhaitaient affecter les moyens liés à la conclusion de ce pacte de partenariat »*²⁹.

En 2014, ce mécanisme de partenariat Provinces-Région wallonne est abrogé par le biais du décret relatif au budget général des dépenses de la Région wallonne 2015³⁰ et remplacé par un mécanisme d'intervention provinciale dans le financement des futures Zones de secours. Chaque Province doit, notamment, affecter 10 % de sa dotation au Fonds des Provinces pour le financement des dépenses nouvelles induites par la mise en place des futures Zones de secours³¹.

L'article L2233-5 du Code de la Démocratie locale et de la décentralisation prévoit alors que : « le solde de vingt pourcent du Fonds des Provinces est liquidé au plus tard le 31 décembre

²⁸ Décr.-progr. 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon, *M.B.*, 7 mars 2006 (première éd.).

²⁹ Programme justificatif afférent aux compétences du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique annexé au Projet de décret contenant le budget des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2005, Doc. Parl. Wall., 4-I bcd (2004-2005) 1, Annexe 5 disponible sur www.parlement-wallonie.be.

³⁰ Décret du 11 décembre 2014 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015, *M.B.* 23 janvier 2015, p. 5566.

³¹ P. KNAPEN, « Région wallonne – Circulaires budgétaires pour 2015 à l'attention des communes et provinces », *R.F.R.L.*, 2014/4, p. 335-338.

de chaque exercice à condition qu'un **contrat de supracommunalité** soit signé entre chaque Province et les Communes concernées stipulant d'une part que chaque Province affecte minimum dix pour cent du Fonds des Provinces à la prise en charge **des dépenses nouvelles financées par les Communes suite à la mise en place des Zones de secours** et que, d'autre part, chaque Province mobilise, au plus tard en 2018, dix pour cent du fonds à **des actions additionnelles de supracommunalité**. Dans l'hypothèse où une Province ne consacrerait pas dès à présent au moins dix pour cent du fonds à ces actions additionnelles de supracommunalité, ce pourcentage ne pourra jamais être inférieur au pourcentage du 1^{er} janvier 2014 »³². Le législateur wallon n'a toutefois pas défini ce que recouvrait la notion d'actions additionnelles de supracommunalité.

iii. Évolution du montant du Fonds des Provinces

Le Fonds des Provinces est en principe indexé chaque année suivant l'indice des prix à la consommation calculé de juillet à juillet, l'indice de départ étant celui de juillet 2001.

Pour l'année 2010, le taux d'indexation était de - 1,68 % ce qui explique la diminution du montant du fonds par rapport à l'année précédente.

En 2015, une réduction du Fonds des Provinces a été réalisée par la Région wallonne à la suite du retrait du giron des Provinces des compétences relatives au logement et à l'énergie³³. Le montant de la dotation qui était de 153.755 milliers d'euros en 2014, passe à 144.584 milliers d'euros en 2015. Cette réduction à concurrence des compétences transférées à la Région paraît disproportionnée par rapport aux moyens qui étaient réellement utilisés pour exercer ses compétences selon plusieurs rapports provinciaux évoqués dans l'étude menée en 2018 par le Professeur Behrendt sur l'avenir des Provinces wallonnes³⁴.

³² Le texte est à nouveau adapté en vertu du Décret-progr. du 21 décembre 2016, art. 32, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2017 mais le régime est maintenu dans les mêmes proportions. L'actuel article L-2233-2 du C.D.L.D. est libellé comme suit :

« Il est institué à charge du budget des recettes et dépenses de la Région wallonne une dotation générale annuelle dénommée Fonds des provinces et destinée à financer les provinces wallonnes conformément au dispositif prévu à l'[article L2233-3](#).

Le Fonds des provinces est adapté à l'indice des prix à la consommation calculé de juillet à juillet, l'indice de départ étant celui de juillet 2001.

Quatre-vingts pourcents du Fonds des provinces sont destinés au financement général des provinces et constituent pour celles-ci une recette sans affectation déterminée ».

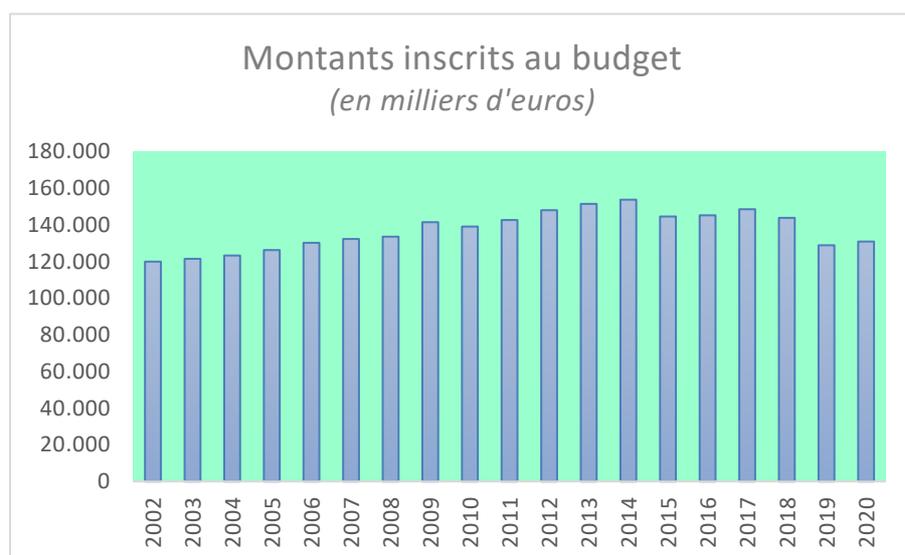
³³ Décret du 20 février 2014 modifiant le décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes, *M.B.*, 19 mars 2014.

³⁴ C. BEHRENDT et al., *op. cit.*, p. 182. Sur ce transfert de compétences, voy. Également le recours en annulation introduit devant la Cour constitutionnelle à l'encontre du décret du 20 février 2014, C.const. 2 juillet 2015, n°100/2015. Dans un premier moyen tiré de la violation par le décret attaqué des articles 41 et 162, alinéa 2, 2°, de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les

A nouveau, en 2018, le Fonds des Provinces est diminué de 5%. Cette mesure est présentée par la ministre De Bue comme une « décision de principe sur une légère diminution de la dotation régionale » pouvant « relancer une réflexion sur l'utilisation des moyens en regard des priorités d'action des différentes Provinces sans pour autant mettre à mal les finances des pouvoirs locaux »³⁵.

Pour l'année 2019, la circulaire budgétaire confirmait une nouvelle diminution de 3% ainsi que le prélèvement d'un montant de 13,46 millions d'euros en 2019-2020-2021 afin de financer l'incitant régional alloué pour le 2^{ème} pilier pension des agents contractuels³⁶.

Une diminution supplémentaire de 2% avait été annoncée pour l'année 2020 mais n'a pas été maintenue.



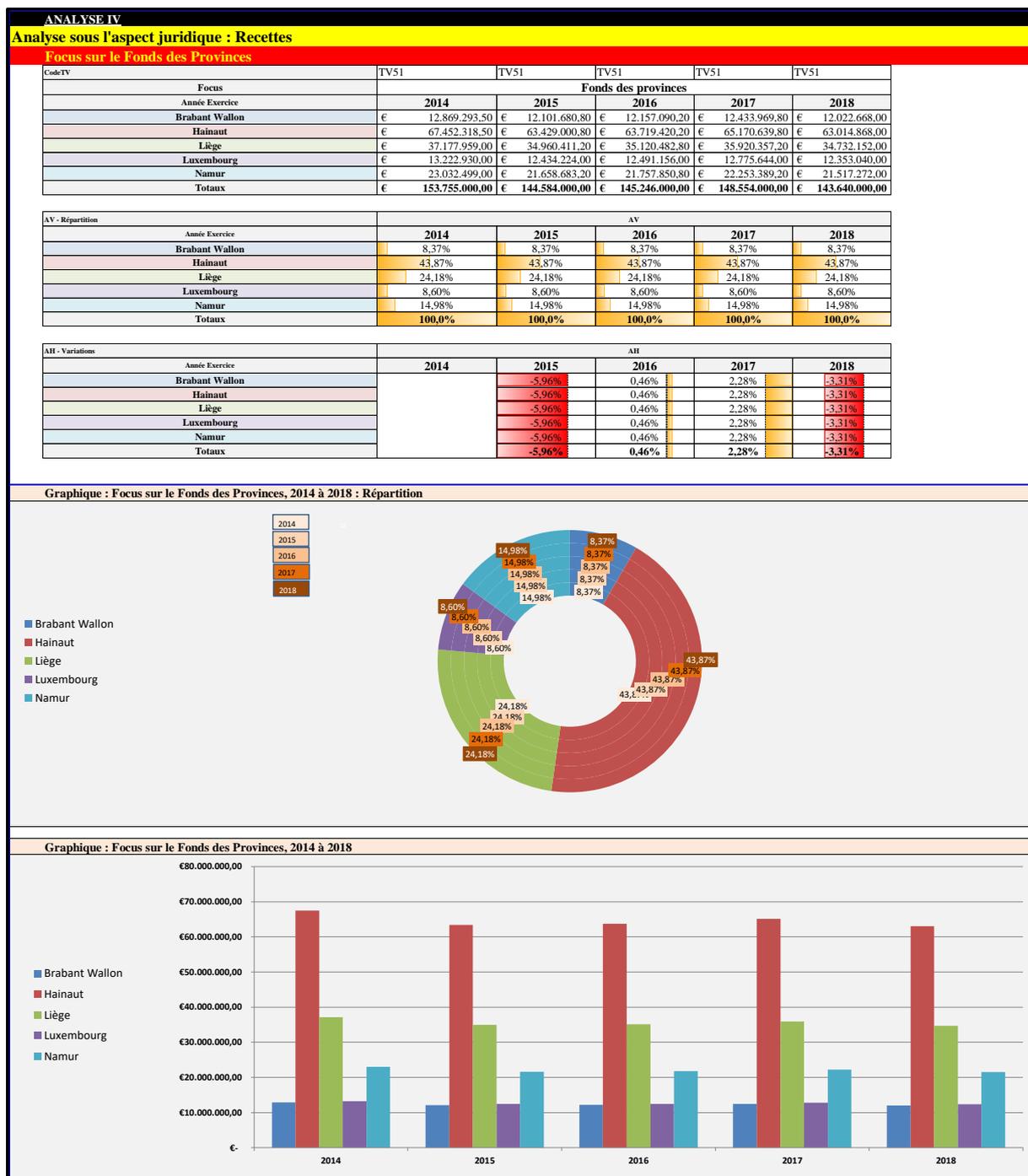
Année	Montants inscrits au budget (en milliers d'euros)
2002	119.959
2003	121.492
2004	123.299
2005	126.267
2006	130.232
2007	132.322
2008	133.580
2009	141.477
2010	139.100
2011	142.673
2012	148.026
2013	151.461
2014	153.755
2015	144.584
2016	145.246
2017	148.554
2018	143.840
2019	128.891
2020	130.920

provinces reprochaient au législateur décretaal d'avoir limité de manière disproportionnée les compétences provinciales. La Cour a conclu que l'atteinte n'était pas manifestement disproportionnée.

³⁵ APW, « L'impact sur les finances communales de la réduction du Fonds des provinces », disponible sur : <https://apw.be/article/limpact-sur-les-finances-communales-de-la-reduction-du-fonds-des-provinces/>

³⁶ Circulaire du 5 juillet 2018 relative à l'élaboration des budgets provinciaux pour l'année 2019, M.B. 10 septembre 2018.

Ci-après figure un aperçu plus détaillé de l'évolution du Fonds des Provinces de 2014 à 2018 :



1.3.2. Les recettes fiscales

Les recettes fiscales provinciales actuelles peuvent être divisées en deux grandes catégories. D'une part les additionnels au précompte immobilier, d'autre part les taxes provinciales propres.

En ce qui concerne le précompte immobilier, les Provinces wallonnes présentent des taux stables sur la période, sauf pour ce qui concerne le Hainaut (qui a adapté son taux en 2015). Sur la période 2014-18, le Brabant wallon prélevait 1150 centimes additionnels (montant inchangé depuis l'année 2000), le Hainaut 1825 (en 2014, montant qui était en vigueur depuis 1996) et ensuite 1895 (à partir de 2015), Liège 1750 (depuis 2012), le Luxembourg 1485 (depuis 2008) et Namur 1980 (également depuis 2008).

Relevons cependant que plusieurs mesures wallonnes ont eu des répercussions sur le montant des recettes fiscales provinciales recueillies au précompte immobilier. Ainsi, la Région wallonne a, à titre illustratif, modifié par décrets du 22 octobre 2003, les réductions de précompte immobilier pour personnes à charges et invalides de guerre. Il en a résulté une diminution des recettes fiscales des Provinces au précompte immobilier, diminution qui a fait l'objet d'une compensation par la Région wallonne.

En outre, par la mise en œuvre du Plan Marshall³⁷, le précompte immobilier pour tous les investissements en matériel et outillage, acquis ou constitués à l'état neuf à partir du 1^{er} janvier 2006, est supprimé. La mesure s'applique à toutes les entreprises installées en Région wallonne. Une compensation de son impact sur les finances locales est alors prévue par la Région. En 2010, ces compensations relatives au précompte immobilier portant sur le matériel et outillage des investissements réalisés depuis le 1^{er} janvier 2006 sont ramenées à zéro. Parallèlement, la Région modifie les conditions d'octroi d'exonération du précompte immobilier pour les immeubles inoccupés ou improductifs ce qui génère des recettes additionnelles pour les Provinces. Les compensations Plan Marshall sont alors remplacées par le *complément régional*³⁸. Le montant du complément régional est fonction de la comparaison entre le montant des pertes réelles liées au Plan Marshall et les recettes nouvelles due suite à la modification des règles d'exonération du précompte immobilier pour les immeubles inoccupés ou improductifs. Afin d'assurer globalement la neutralité budgétaire, si la Province perçoit plus que la perte générée par les mesures du Plan Marshall, une adaptation à la baisse est réalisée sur le Fonds des Provinces.

³⁷ Décr.-progr. 23 février 2006, *M.B.*, 7 mars 2006 (première éd.).

³⁸ Décret du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives, *M.B.*, 23 décembre 2009.

Enfin, un projet pilote est approuvé fin 2011 par le Gouvernement wallon comportant la mise en place d'un pool d'indicateurs experts provinciaux³⁹ chargés d'aider les Communes qui le souhaitent dans le processus d'établissement et d'adaptation du revenu cadastral par l'administration fiscale fédérale. A ce jour, la participation à ce projet est volontaire également pour les Provinces. Seules les Provinces du Hainaut et de Liège y participent actuellement. Les indicateurs-experts collectent, traitent et encodent (dans le programme URBAIN) les informations nécessaires à une réévaluation, au cas par cas, des revenus cadastraux en vue de transmettre ces informations à l'Administration générale de la documentation patrimoniale qui notifiera au contribuable le nouveau montant du revenu cadastral. S'entame ensuite une procédure éventuelle de contestation du nouveau revenu cadastral qui peut reporter, à plus ou moins longue échéance, le bénéfice du travail des indicateurs-experts provinciaux sur les recettes du précompte immobilier.

De manière plus générale, les Provinces sont, sur une base constante et par voie de circulaires budgétaires, invitées à procéder à un « gel fiscal » c'est-à-dire à n'envisager toute modification en matière de fiscalité locale y compris additionnelle que dans l'optique d'une baisse de taux. Dans ses circulaires budgétaires relatives aux années 2018 à 2020, la Ministre De Bue ajoute « pour tout règlement-redevance ou tout règlement-taxe existant et présentant un taux supérieur à celui repris dans la présente nomenclature, la Province concernée devra m'adresser une note détaillant l'historique ayant mené la Province à adopter ce taux, ainsi que les éventuelles raisons l'empêchant à amener le taux de la taxe ou de la redevance concernée dans la limite énoncée dans cette nomenclature. En particulier, je serai particulièrement attentive au taux retenu en matière d'additionnel au précompte immobilier. La Province qui prévoirait (...) un taux supérieur à 1500 centimes additionnels, devra m'adresser la démonstration qu'elle ne dispose d'aucun moyen lui permettant de baisser ce taux ».

Calculons à présent le rendement d'un centime additionnel pour la période 2014-2018 en divisant les recettes du précompte immobilier par le nombre de centimes additionnels pour l'exercice correspondant. Ramenons ensuite ce résultat à 100.000 habitants (et à 1 habitant), en utilisant les statistiques de population pour chaque année. Nous obtenons le tableau figurant à la page ci-après.

³⁹ Sur l'utilité et la fonction des indicateurs-experts, voy. notamment M. LAMBERT, « L'indicateur-expert au service de la fiscalité locale », UVCW, 2013, n°876, p.29 ; K. VAN OVERMEIRE et al., « L'indicateur-expert : un allier de poids pour accroître le rendement fiscal des additionnels au précompte immobilier », *Mouv. comm.*, 2/2012, p.21 et s.

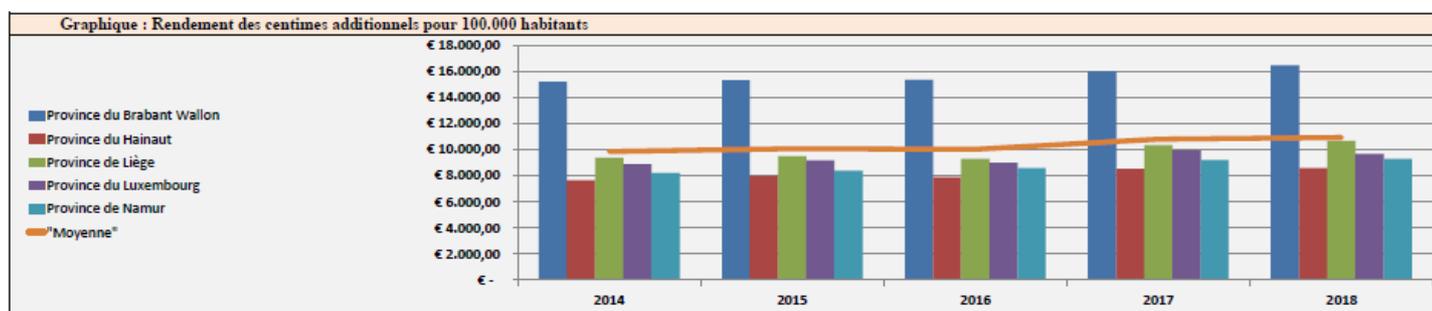
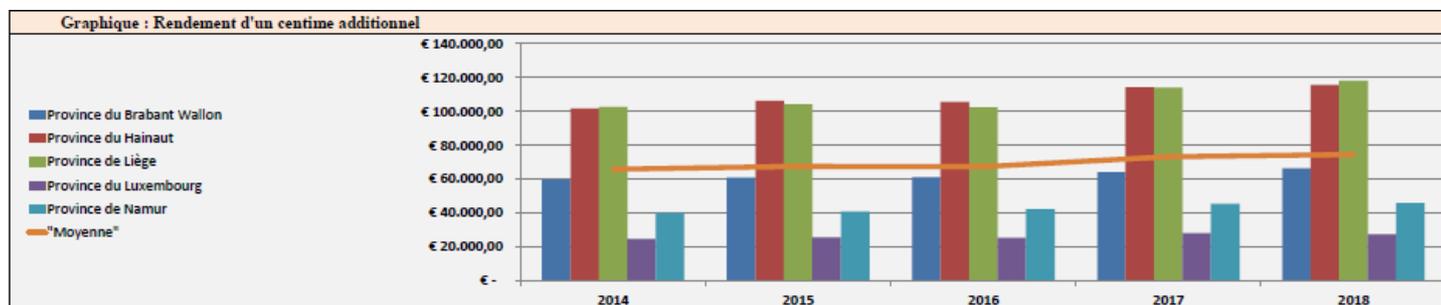
ANALYSE IV

Analyse sous l'aspect juridique : Recettes

Rendement centimes additionnels

Provinces	Année	Province du Brabant Wallon	Province du Hainaut	Province de Liège	Province du Luxembourg	Province de Namur	Taux d'imposition moyen des centimes additionnels au précompte immobilier
Centimes additionnels	2014	1.150	1.825	1.750	1.980	1.485	1.638,00
Centimes additionnels	2015	1.150	1.895	1.750	1.980	1.485	1.652,00
Centimes additionnels	2016	1.150	1.895	1.750	1.980	1.485	1.652,00
Centimes additionnels	2017	1.150	1.895	1.750	1.980	1.485	1.652,00
Centimes additionnels	2018	1.150	1.895	1.750	1.980	1.485	1.652,00
Date dernière modification	2014	2000	1996	2012	2008	2008	
Date dernière modification	2015	2000	2015	2012	2008	2008	
Date dernière modification	2016	2000	2015	2012	2008	2008	
Date dernière modification	2017	2000	2015	2012	2008	2008	
Date dernière modification	2018	2000	2015	2012	2008	2008	
Total des recettes fiscales sur taxes additionnelles	2014	€ 68.707.443,56	€ 185.756.743,39	€ 179.585.268,94	€ 48.877.287,51	€ 59.274.699,82	€ 108.440.288,64
Total des recettes fiscales sur taxes additionnelles	2015	€ 69.888.778,48	€ 201.239.300,44	€ 181.968.605,66	€ 50.836.997,66	€ 60.764.882,69	€ 112.939.712,99
Total des recettes fiscales sur taxes additionnelles	2016	€ 70.381.344,69	€ 199.634.675,84	€ 179.042.468,77	€ 50.189.302,50	€ 62.511.118,64	€ 112.351.782,09
Total des recettes fiscales sur taxes additionnelles	2017	€ 73.656.509,99	€ 216.539.406,64	€ 199.397.503,65	€ 55.621.616,10	€ 67.173.836,62	€ 122.477.774,60
Total des recettes fiscales sur taxes additionnelles	2018	€ 76.202.588,86	€ 218.550.872,85	€ 206.199.647,06	€ 54.397.505,16	€ 68.096.306,18	€ 124.689.384,02
Rendement d'un centime additionnel	2014	€ 59.745,60	€ 101.784,52	€ 102.620,15	€ 24.685,50	€ 39.915,62	€ 65.750,28
Rendement d'un centime additionnel	2015	€ 60.772,85	€ 106.194,88	€ 103.982,06	€ 25.675,25	€ 40.919,11	€ 67.508,83
Rendement d'un centime additionnel	2016	€ 61.201,17	€ 105.348,11	€ 102.309,98	€ 25.348,13	€ 42.095,03	€ 67.260,49
Rendement d'un centime additionnel	2017	€ 64.049,14	€ 114.268,82	€ 113.941,43	€ 28.091,73	€ 45.234,91	€ 73.117,20
Rendement d'un centime additionnel	2018	€ 66.263,12	€ 115.330,28	€ 117.828,37	€ 27.473,49	€ 45.856,10	€ 74.550,27
Rendement d'un centime additionnel pour 1 habitant	2014	€ 0,1518	€ 0,0762	€ 0,0937	€ 0,0886	€ 0,0819	€ 0,10
Rendement d'un centime additionnel pour 1 habitant	2015	€ 0,1531	€ 0,0794	€ 0,0946	€ 0,0916	€ 0,0836	€ 0,10
Rendement d'un centime additionnel pour 1 habitant	2016	€ 0,1533	€ 0,0786	€ 0,0928	€ 0,0899	€ 0,0857	€ 0,10
Rendement d'un centime additionnel pour 1 habitant	2017	€ 0,1597	€ 0,0852	€ 0,1031	€ 0,0992	€ 0,0917	€ 0,11
Rendement d'un centime additionnel pour 1 habitant	2018	€ 0,1642	€ 0,0858	€ 0,1064	€ 0,0965	€ 0,0928	€ 0,11
Rendement d'un centime additionnel pour 100.000 habitants	2014	€ 15.175,41	€ 7.622,25	€ 9.373,49	€ 8.855,85	€ 8.193,79	€ 9.844,16
Rendement d'un centime additionnel pour 100.000 habitants	2015	€ 15.314,19	€ 7.941,84	€ 9.464,20	€ 9.159,04	€ 8.364,43	€ 10.048,74
Rendement d'un centime additionnel pour 100.000 habitants	2016	€ 15.333,91	€ 7.864,37	€ 9.279,56	€ 8.989,59	€ 8.568,35	€ 10.007,16
Rendement d'un centime additionnel pour 100.000 habitants	2017	€ 15.968,13	€ 8.517,07	€ 10.308,40	€ 9.918,45	€ 9.174,08	€ 10.777,23
Rendement d'un centime additionnel pour 100.000 habitants	2018	€ 16.418,06	€ 8.579,58	€ 10.644,01	€ 9.652,08	€ 9.276,51	€ 10.914,05
Population totale	2014	393.700	1.335.360	1.094.791	278.748	487.145	3.589.744
Population totale	2015	396.840	1.337.157	1.098.688	280.327	489.204	3.602.216
Population totale	2016	399.123	1.339.562	1.102.531	281.972	491.285	3.614.473
Population totale	2017	401.106	1.341.645	1.105.326	283.227	493.073	3.624.377
Population totale	2018	403.599	1.344.241	1.106.992	284.638	494.325	3.633.795

En termes de rendement, voici ce qu'il en résulte en présentation graphique :



Du point de vue des taxes propres, le type de taxes prélevées par les Provinces n'a pas beaucoup évolué depuis le début des années 2000.

Dans le cadre du Plan Marshall⁴⁰, toutefois, le Gouvernement wallon a ciblé, parmi les axes prioritaires pour l'avenir wallon, un objectif d'allègement de la fiscalité pesant sur les entreprises belges ou étrangères dans un but d'attraction de celles-ci en Wallonie. La Région wallonne a, en conséquence, pris les mesures suivantes ⁴¹ :

- La taxe de la Province de Hainaut sur la superficie est supprimée à partir du 1^{er} janvier 2006. L'impact de la suppression de la taxe est compensé par la Région, de 2006 à 2009, via le fonds d'impulsion (zones en reconversion) suivant les modalités suivantes : 100 % en 2006, 90 % en 2007, 85 % en 2008 et 75 % en 2009.
- La taxe sur la force motrice et la taxe industrielle compensatoire sont supprimées pour tout nouvel investissement acquis ou constitué à l'état neuf depuis le 1^{er} janvier 2006. L'impact de cette suppression a été compensé par la Région à hauteur de 80 % pour la Province du Hainaut et 85% pour les autres Provinces concernées (Liège, Luxembourg et Namur).

La compensation portant sur la taxe industrielle compensatoire est ramenée à zéro en 2010.

Depuis le 13 juin 2002, le Gouvernement wallon recommande aux Provinces la non-augmentation des taxes existantes et la non-crédation de taxes nouvelles et les encourage à la collaboration à la paix fiscale⁴².

En ce qui concerne la taxe spécifique portant sur les actions provinciales, si elle figure au budget, notamment du Brabant wallon, nous n'avons pas relevé de montant dans les comptes.

Le tableau ci-après indique quelle Province prélève quelle taxe pendant la période de 2014 à 2018.⁴³

⁴⁰ Décr.-progr. 23 février 2006, *M.B.*, 7 mars 2006 (première éd.).

⁴¹ P. KNAPEN, F. LANNON, « Coordination et contractualisation de la fiscalité communale en Région wallonne : quelle stratégie ? », *R.F.R.L.*, 2017/2, p. 179.

⁴² Voy. notamment, la circulaire budgétaire du 13 juillet 2006 relative à l'élaboration des budgets provinciaux pour l'année 2007, *M.B.* 25 août 2006.

⁴³ Les tableaux détaillés des recettes fiscales par province et pour l'ensemble des provinces wallonnes peuvent être fournis en annexe séparée mais non électronique.

TABLEAU N° 4 : TAXES LEVEES PAR LES PROVINCES PENDANT LA PERIODE 2014-2018

Taxes provinciales						
CodeTV	Objet de la taxe	P.BW	P.Hain	P.LG	P.Lux	P.Nam
TV201	Les établissements bancaires et financiers	X	X	X	X	X sauf 2016
TV202	Les panneaux d'affichage	X	X		X	X
TV203	Les dépôts de mitraille, de décombres, et de véhicules hors d'usage situés en plein air	X	X	X	X	X sauf 2016
TV204	Les agences de paris aux courses de chevaux	X sauf 2018	X		X	X
TV205	Les permis et les licences de chasse	seul ^t 2014	X	X	X	X
TV206	Les établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes ou relevant d'un permis d'environnement	seul ^t 2014- 15	X	X	X	X
TV207	Les centres d'enfouissement techniques et/ou décharges de classe 2 et 3, le stockage des boues de dragages et les produits traités par incinération	X				
TV208	Les pylônes ou mats de diffusion pour les réseaux de mobilophonie ⁴⁴	X sauf 2017	X sauf 2018		X	X sauf 2018
TV209	Les débits de boissons spiritueuses, fermentées...				X	X
TV210	Les débits de tabac		X			X
TV211	Les secondes résidences	X sauf 2018			X	X
TV212	Les séjours (hôtels, campings, caravanings)	X sauf 2018				

⁴⁴ Le contentieux à l'initiative des opérateurs de mobilophonie en matière de taxes levées sur les mâts et pylônes supportant des antennes relais – surtout à l'égard des taxes communales – est assez important, voire systématique. Selon les juridictions et les cas/affaires, les décisions rendues divergent. Suite à la signature d'un protocole d'accord entre la Région wallonne et les opérateurs de mobilophonie, la taxe sur les mâts, pylônes et antennes était retirée de la nomenclature des taxes communales (circulaire de la Région wallonne du 20 avril 2017) et les récentes circulaires budgétaires de la Région wallonne demandent aux Communes et Provinces de ne plus lever cette taxe. Pour les provinces, le coût de gestion et de suivi de ces contentieux potentiels doit donc être mis en balance avec les recettes et le rendement attendus de ce type de taxes.

1.3.3. Aperçu comparatif de la fiscalité des pouvoirs locaux⁴⁵

Afin d'avoir une base comparable de la structure des recettes fiscales, cette section se base sur les études des budgets de la Région wallonne, des Provinces et des Communes ainsi que sur diverses études de Belfius relatives aux budgets des pouvoirs locaux wallons en 2019, précisant et chiffrant la structure des recettes fiscales de la Wallonie ainsi que des Provinces et des Communes wallonnes.

Région wallonne⁴⁶

Tout d'abord, le niveau régional dont les recettes reposent sur des taxes régionales propres, des impôts régionaux et une part attribuée de l'impôt des personnes physiques.

Recettes fiscales de la Région wallonne

(budget initial 2019 – postes de recettes les plus significatifs – en milliers d'euros)

Droits d'enregistrement	1.315.288	(44,49%)
Taxes liées à la circulation automobile	595.965	(20,16%)
Taxes sur les jeux, paris, ...	48.500	(1,64%)
Redevance radio-télévision	11.060	
Taxes sur les automates	1.399	
Précompte immobilier	38.080	(1,29%)
Droits de succession	818.985	(27,70%)

Total des recettes fiscales

2.956.406 milliers d'euros

La part, attribuée à la Région, de l'impôt des personnes physiques (recettes d'additionnels sous réduction des dépenses fiscales liées : 2.570.790 milliers d'euros) est reprise dans une rubrique budgétaire intitulée « Recettes générales non fiscales ».

En additionnant ces recettes, dites non fiscales, avec le total, calculé ci-dessus, des recettes fiscales, nous obtenons un montant de moyens financiers de 5.527.196 milliers d'euros.

⁴⁵ Cette partie a été rédigée à partir de notes établies spécifiquement par le Prof. B. JURION.

Voir aussi la section 2.3 (en fin de rapport) portant sur « Aperçu de l'autonomie fiscale communale et régionale ».

⁴⁶ Source : Service public de Wallonie

Remarquons le très faible rendement du précompte immobilier régional (1,25% du revenu cadastral) et, à côté de la partie attribuée de l'impôt des personnes physiques, le rendement important des droits d'enregistrement (notamment les droits portant sur la transmission, à titre onéreux, de biens immeubles), des droits de succession ainsi que de la fiscalité automobile (taxes de circulation et de mises en circulation).

Provinces wallonnes⁴⁷

La part, de loin, la plus importante des recettes fiscales des Provinces wallonnes provient de la taxe additionnelle au précompte immobilier. Les Provinces n'ont pas la possibilité de prélever des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques.

Recettes fiscales des Provinces wallonnes

(budgets 2019 – millions d'euros)

- Taxe additionnelle au précompte immobilier	610,0	(98%)
- Taxes provinciales	12,0	(2%)
Total des recettes fiscales	622,0	

Les Provinces wallonnes se financent, presque uniquement, par le prélèvement de centimes additionnels au précompte immobilier. La Région fixe, par circulaire budgétaire, un taux maximum recommandé de 1500 centimes additionnels pour cette taxe. Trois Provinces, la Province de Luxembourg (1900 centimes additionnels), celle de Hainaut (1895 centimes additionnels) et celle de Liège (1750 centimes additionnels), ont, actuellement, dépassé ce taux.

Les taxes provinciales ne représentent que 2% des recettes fiscales des Provinces wallonnes. Elles portent sur des matières identiques à celles de certaines taxes communales (personnel de bar, débits de boissons, débits de tabac, agences de paris sur les courses de chevaux, taxe de séjour, agences bancaires, secondes résidences, ...).

L'éventail des taxes provinciales est, cependant, nettement moins large que celui des taxes communales, les Communes pouvant faire rétribuer, par la fiscalité, l'offre de certains services collectifs ..., ce qui n'est pas le cas des Provinces.

⁴⁷ Source Belfius : « Les finances des pouvoirs locaux de Wallonie – aperçu statistique à partir des budgets 2019 »

Communes wallonnes⁴⁸

Les Communes wallonnes financent leurs dépenses, essentiellement, au moyen de recettes fiscales, de recettes de Fonds (le « Fonds des Communes ») et de subventions.

En 2019, les recettes fiscales représentaient près de 50% des recettes ordinaires des Communes. Parmi ces recettes fiscales, les taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier constituent la part de loin la plus importante, même s'il ne faut pas négliger une multitude de taxes locales dont plusieurs sont directement liées à l'offre de services collectifs.

Recettes fiscales des Communes wallonnes (budgets 2019 – millions d'euros)

- Taxe additionnelle au précompte immobilier	986,3	(38,76%)
- Taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques	1.008,0	(39,62%)
- Autres taxes additionnelles	45,9	(1,80%)
- Taxes locales	504,1	(19,81%)
Total des recettes fiscales	2.544,3	

Les Communes wallonnes se financent, plus ou moins dans la même proportion, par des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier. La Région fixe, par circulaire budgétaire, des taux maxima recommandés pour ces deux taxes, à savoir 8,8 centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques et 2600 centimes additionnels au précompte immobilier. Si cette contrainte est convenablement respectée pour la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques (27 Communes ont cependant atteint le taux maximum en 2020), elle l'est moins en ce qui concerne le précompte immobilier (en 2020, 70 Communes wallonnes prélevaient de 2601 à 2800 centimes additionnels au précompte immobilier et 26 Communes plus de 2800 centimes additionnels).

De nombreuses taxes locales forment, environ, 20% des recettes fiscales des Communes wallonnes.

Ces taxes constituent, souvent, la contrepartie de services collectifs rendus par les Communes : collecte et traitement des déchets ménagers, délivrance de documents administratifs, entretien des égouts, inhumations et exhumations, mise à disposition du domaine public pour le placement de terrasses de cafés et de restaurants, ...

⁴⁸ Source Belfius : « Les finances des pouvoirs locaux de Wallonie – aperçu statistique à partir des budgets 2019 »

D'autres sont, par contre, des taxes frappant certaines activités ou situations, indépendamment de l'offre de services collectifs : débits de boissons, agences de paris sur les courses de chevaux, agences bancaires, secondes résidences, taxe de séjour, ... Ici, aussi, la Région fixe, par circulaire budgétaire, des plafonds (des « taux maxima recommandés ») aux taux de ces taxes.

Nécessaire équilibre budgétaire

Rappelons que, tout comme les Communes, les Provinces doivent assurer l'équilibre entre les revenus et les dépenses à l'exercice propre (recettes et dépenses ordinaires d'une part, recettes et dépenses extraordinaires d'autre part). Les Provinces qui ne sont pas à l'équilibre, à l'exercice propre, doivent présenter un plan de convergence à l'autorité de tutelle.

Dans cette perspective, imposer de nouvelles charges aux Provinces doit se traduire par une augmentation de leurs revenus (recettes fiscales, dotations d'autres niveaux de pouvoir, ...) ou par une diminution d'autres charges (recherche d'économies dans l'organisation de certains services provinciaux, transfert de compétences provinciales vers d'autres niveaux de pouvoir, ...). S'il devait y avoir diminution de l'offre des services rendus actuellement par les Provinces à la population, la réflexion devrait alors porter sur l'opportunité de maintenir certaines dépenses provinciales actuelles.

Enfin, il convient d'intégrer la politique fiscale des pouvoirs locaux (Provinces et Communes) dans le cadre, plus global, de l'ensemble des fiscalités qui pèsent sur les entreprises et citoyens wallons. Plus précisément, les mesures prises, aux niveaux provincial et communal, devraient éviter d'augmenter la pression fiscale des pouvoirs locaux dans leur ensemble.

1.4. Les missions déléguées

Si la grande majorité des missions mises en œuvre par les Provinces repose sur la question de l'intérêt provincial, certaines missions portées par les Provinces wallonnes sont de véritables délégations de compétences.

Ces missions sont au nombre de six et portent sur différents domaines : Culture (section 1), Environnement (section 2), Supracommunalité, Zone de secours (section 3), Patrimoine (section 4), Culte (section 5). La question de la supracommunalité ne sera pas envisagée davantage par la suite.

1.4.1. Culture

Les missions culturelles déléguées relatives à la culture sont au nombre de deux et portent sur la coordination des bibliothèques (voir section 1.1) et la coordination des centres culturels locaux et régionaux (voir section 1.2.)

Coordination des bibliothèques

La première mission culturelle déléguée porte sur la coordination des bibliothèques.

Elle est, plus largement, définie par le décret du 30 avril 2009 portant sur « *le développement des pratiques de lecture organisé par le réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques* ». Ce décret a « [...] pour objet de reconnaître et de subventionner les opérateurs qui œuvrent au développement des pratiques de lecture de la population en Communauté française »⁴⁹. Il a été modifié par plusieurs décrets⁵⁰ qui forment un code cohérent impulsant une gouvernance « *multiniveau* » pour ces bibliothèques, appelé par la suite réseaux de lecture publique.

Le rôle des Provinces est, au même titre que celui des autres niveaux de pouvoirs, légitimé dans ce décret qui précise, dans son article 17, alinéa 1^{er}, que « *La Communauté française, les*

⁴⁹ Décret Parl. Comm. fr. du 30 avril 2009 portant sur le développement des pratiques de lecture organisé par le réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques, *M.B.*, 5 novembre 2009, disponible sur https://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/34791_011.pdf.

⁵⁰ À savoir les décrets : décret du 17 juillet 2013, le décret du 21 novembre 2013, le décret du 17 décembre 2014, le décret du 14 août 2015, le décret du 10 décembre 2015, le décret du 25 janvier 2017, le décret du 20 décembre 2017 et le décret du 28 mars 2019.

provinces, la Commission communautaire française et les communes apportent une aide financière aux opérateurs reconnus du Service public de la Lecture ». Les Provinces sont, dès lors, perçues comme des opérateurs d'appui à ces services publics de lecture.

L'alinéa 3 du même article précise, cependant, que « *Les provinces et la Commission communautaire française participent aux frais de fonctionnement des opérateurs sur base d'une subvention proportionnelle au nombre de permanents subventionnés par la Communauté française* ». Il y est encore précisé que « *Lorsque plusieurs pouvoirs organisateurs constituent un opérateur, le montant est réparti entre eux selon la convention incluse dans le plan quinquennal de développement* ». Cet alinéa pose deux questions. La première question, la plus simple, porte sur ces « *plans quinquennaux de développement* ». Ceux-ci sont définis dans le point 11° de l'article 2 du présent décret comme un : « *Programme d'action d'une durée minimale de cinq ans établi en vue de réaliser l'objet du décret* ».

La seconde question est relative aux subventions proportionnelles calquées sur un nombre déterminé de permanents. La Province est définie comme un opérateur d'appui dont la mission principale est la subvention proportionnelle de ces réseaux de lecture par rapport aux coûts engagés par rapport à la Communauté française. Ces subventions sont précisées dans l'article 18 du décret (mis à jour dans le décret du 17 décembre 2014). L'article précise que :

« Dans la limite des crédits budgétaires disponibles, le Gouvernement de la Communauté française alloue à tout opérateur direct ou à tout opérateur d'appui reconnu en vertu du présent décret :

1° des subventions forfaitaires au titre d'intervention dans la rémunération des permanents des pouvoirs organisateurs des opérateurs du Service public de la Lecture reconnus.

Le nombre de permanents est fixé pour la durée de la reconnaissance sur base des chiffres de la population inscrite au registre de la population établie sur le territoire couvert par l'opérateur au moment de la reconnaissance ou de manière forfaitaire.

[...]

Le nombre de permanents est calculé selon les chiffres de population de droit de chaque province et les chiffres de population résidant dans des zones d'action prioritaire telles que définies par le Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme.

Ce nombre est réparti de la manière suivante :

<i>Territoire</i>	<i>Nombre de permanents</i>
<i>Province de Brabant wallon</i>	7
<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	33
<i>Province de Hainaut</i>	35
<i>Province de Liège</i>	29
<i>Province de Luxembourg</i>	4
<i>Province de Namur</i>	11

Tous ces éléments permettent de davantage chiffrer les interventions de la Communauté française. Ils permettent, dès lors, *de facto*, de préciser l'intervention du même ordre des différentes Provinces wallonnes.

En guise de résumé, nous pouvons souligner que si les Provinces doivent effectuer une mission proportionnelle à l'action de la Communauté française, celle-ci a lieu sans compensation financière.

Centres culturels locaux

La seconde mission culturelle déléguée est relative à la coordination des centres culturels.

Cette mission est envisagée dans le décret du 21 novembre 2013⁵¹, modifié par la suite⁵². Comme le signifie l'article 2, le décret a « [...] *pour objet le développement et le soutien de l'action des centres culturels afin de contribuer à l'exercice du droit à la culture des populations, dans une perspective d'égalité et d'émancipation* ».

Les missions provinciales sont de trois ordres et sont envisagées respectivement par les articles 33, 72 à 79 et 85.

Le **premier type de mission** porte sur la question de la « *demande de reconnaissance de l'action culturelle* ». Si le gouvernement de la Communauté française est compétent pour examiner la recevabilité de la demande, le rôle des Provinces est indéniable. Elles sont, en effet, sollicitées pour avis si le centre culturel est situé dans la région de langue française par

⁵¹ Décr. Parl. Comm. fr. du 21 novembre 2013 relatif aux Centres culturels, *M.B.*, 29 janvier 2014, disponible sur https://www.gallilex.cfwb.be/document/pdf/39745_007.pdf.

⁵² A savoir : les décrets du 17 décembre 2014, le décret du 14 juillet 2015, le décret du 10 décembre 2015, le décret du 14 décembre 2016 et, enfin, le décret du 28 mars 2019

l'intermédiaire du Collège provincial de la Province concernée ou, le cas échéant, des Collèges provinciaux des Provinces concernées. Cette mission est, toutefois, assez anecdotique.

La **deuxième mission** est plus importante et porte sur l'obligation de financement. L'article 72 précise que « *La ou les collectivités publiques associées à un centre culturel apportent conjointement une contribution financière et sous forme de services [...]* ». Ces modalités sont, bien entendu, précisées dans un contrat-programme. Ce contrat, précisé dans l'article 79, associe les différentes parties prenantes en définissant l'action du centre culturel en 6 points : « *1° le projet d'action culturelle ; 2° le projet de gestion financière du centre culturel pour la durée du contrat-programme ; 3° le montant des subventions [...] octroyées par la Communauté française [...]* ; *4° au sein du montant visé au 3°, le montant faisant l'objet d'une contribution à due concurrence, à apporter par la ou les collectivités publiques associées*⁵³; *5° les contributions, sous forme de subventions et sous forme de services, apportées par la ou les collectivités publiques associées ; 6° les modalités d'usage des infrastructures culturelles mises à la disposition du centre culturel par la ou les collectivités publiques associées* ». **L'article 79 perçoit, donc, la Province comme un acteur à part entière et non un simple bailleur de fonds.**

L'article 72 livre, cependant, encore quelques éléments importants. Ainsi, son alinéa 2 précise que les contributions financières peuvent être d'ordre divers. **Elles peuvent, en effet, consister, en des subventions ou en la prise en charge de certains coûts.** Il y est également précisé que la (ou les) contribution(s) financière(s) est (sont) « [...] *au moins équivalentes à la subvention apportée par la Communauté française en application de l'article 66* ». Les articles 66 (et 67) du décret précisent clairement le montant accordé par la Communauté française, 100 000 euros dans les limites des crédits budgétaires disponibles avec un complément de 25 000 euros par commune supplémentaire si le territoire d'implantation couvre plus d'une commune. Ces subventions sont indexées sur la base de l'indice 01.01.2016 = 100 en fonction de l'indice santé⁵⁴.

De plus, l'article 72 souligne de derniers éléments importants. Son alinéa 3 précise que « *Si la ou les contributions visées à l'alinéa 1er ne sont pas équivalentes à la ou aux subventions apportées par la Communauté française [...], la ou les subventions de la Communauté française sont réduites à due concurrence* ». L'obligation de mettre en œuvre certains moyens est donc forte et le non-respect peut impacter le bon fonctionnement du centre culturel⁵⁵.

⁵³ Le concept de collectivité publique associée est défini par le décret, dans son article 1^{er}, point 3, qui précise : « *collectivité publique qui participe à l'organisation, au fonctionnement et au financement d'un centre culturel, à savoir a) une commune de la région de langue française ou de la région bilingue de Bruxelles-Capitale; b) une province de la région de langue française; c) la Commission communautaire française* ».

⁵⁴ Les montants sont, dès lors, estimés à respectivement 106 270 € et 26 567,5 € aujourd'hui, en 2020.

⁵⁵ Cette obligation est accentuée par les articles 76 à 78 qui précise que le non-respect de ces montants minimaux peut engendrer un retrait de la reconnaissance du centre culturel.

Les articles suivants (73 à 79) précisent, encore, d'autres éléments importants. Ainsi, l'article 73 souligne que « *La ou les collectivités publiques associées peuvent octroyer au centre culturel dont l'action culturelle spécialisée est reconnue une contribution financière ou sous forme de services complémentaires* »⁵⁶.

L'article 74 précise que des contrats de gestion peuvent émerger et permettant la prise en charge des équipements et infrastructures confiés.

Enfin, l'article 75 précise encore que « *La ou les collectivités publiques associées adaptent annuellement les contributions financières visées aux articles 72 et 73 sur la base de l'indice 01.01.2016 = 100 en fonction de l'indice santé* »⁵⁷.

La **troisième mission** provinciale afférente aux centres culturels est, enfin, précisée par l'article 85 du décret du 21 novembre 2013. Il y est précisé que le centre culturel est doté d'une assemblée générale comprenant une chambre publique et une chambre privée. Cette chambre publique ne peut rassembler plus de la moitié des membres de l'assemblée générale. Elle est composée de « *1° au minimum un représentant par commune du territoire d'implantation du centre culturel, désigné par le ou les conseils communaux ; 2° si le centre culturel est situé en région de langue française, deux représentants désignés par le ou les conseils provinciaux du territoire d'implantation du centre culturel ; 3° [...]* ».

Cet ensemble de missions légitime donc fortement l'action culturelle de la Province qui est sollicitée, à la fois pour la reconnaissance de nouveaux centres de par sa connaissance du territoire, mais aussi pour financer les centres culturels existants et reconnus comme acteur à part entière de ces centres culturels locaux. Toutefois, l'action culturelle est, à nouveau, une mission effectuée sans compensation financière.

Culture – les différents chiffres

Il convient, enfin, outre ces éléments législatifs, de préciser les montants dépensés afin de mieux comprendre la dynamique en la matière. Cette analyse sera réalisée pour chacun des points ci-après.

De par la proximité de ces deux matières culturelles, nous avons choisi de présenter ces chiffres « rassemblés ». Il est, en effet, parfois, extrêmement complexe de distinguer ces deux domaines tant ceux peuvent être imbriqués dans les comptabilités provinciales, mais aussi car un même immeuble peut regrouper un centre culturel et une bibliothèque.

⁵⁶ Cet article contredit quelque peu l'article 72 puisqu'il est question ici de services complémentaires en lieu et place de contribution financière.

⁵⁷ Voir note 53

Tableau 1 : Coordination bibliothèques & gestion des centres culturels (2018)					
Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Total
467 769,10	651 452,76	403 658,95	1 092 024,96	902 884,82	3 517 790,59
18,37%	14,06%	11,81%	31,80%	35,92%	21,26%
0,33%	0,11%	0,10%	0,98%	0,61%	0,26%

Ce tableau, comme les suivants, doit être compris ainsi :

- La première ligne sous les dénominations provinciales précise les montants, en chiffre absolu en euros, apportés par les différentes Provinces à la thématique « Bibliothèques et culture » en tant que mission déléguée.
- La deuxième ligne précise les montants rapportés aux montants totaux dépensés par la Province en matière de dépenses déléguées.
- Enfin, la dernière ligne précise les montants rapportés aux dépenses totales de la Province.

Nous voyons ainsi que les montants sont assez importants et compris entre environ 400.000 euros et 1,1 million d'euros. Deux grands groupes de Provinces tendent ainsi à émerger avec, d'une part, celles qui utilisent une large part de leurs dépenses déléguées à cette fin et, d'autre part, un groupe de Provinces qui utilise une plus faible part de ces dépenses à cette fin.

Il est difficile d'expliquer ce choix, tant il est vrai que celui-ci est lié à une réalité socio-économico-politique. Toutefois, cette différence de dépenses s'explique par une présence d'acteurs socioculturels plus ou moins importante et différenciée selon les Provinces.

1.4.2. Environnement

La mission déléguée relative à l'environnement est de deux types. D'une part, il s'agit des questions relatives à la gestion des cours d'eau de deuxième catégorie et, d'autre part, du financement des contrats de rivière.

Gestion des cours d'eau

La première mission déléguée relative à l'environnement est la gestion des cours d'eau.

L'action provinciale a été fixée dans la loi du 28 décembre 1967 intitulée « *Loi relative aux cours d'eau non navigables* »⁵⁸. Avec les modifications subséquentes au niveau wallon en 2004 et en 2018⁵⁹, cet ensemble permet une vision exacte du rôle des Provinces wallonnes.

Il est ainsi précisé, dans la loi fédérale, plus précisément, dans son article 7 alinéa 2, que « *les travaux de curage, d'entretien et de réparation à faire aux cours d'eau de la deuxième catégorie sont exécutés par la province sur le territoire de laquelle ces cours d'eau sont situés. Lorsque ces travaux concernent un cours d'eau ou partie de cours d'eau qui forme la limite entre deux provinces, le Ministre de l'Agriculture désigne la province qui sera chargée de leur exécution* ».

L'alinéa 3 de cet article 7 précise que « *Les travaux de curage, d'entretien et de réparation à faire aux cours d'eau de la troisième catégorie sont exécutés, sous le contrôle de la province, par la commune sur le territoire de laquelle ces cours d'eau sont situés* ». Cet alinéa 3 est, toutefois, infirmé par le décret wallon du 4 octobre 2018, pour devenir une action uniquement communale.

Il est également précisé dans l'article 25 (ou dans l'article D.35 du code wallon) que « *La commune, représentée par son Collège communal, est désignée comme gestionnaire des cours d'eau non navigables de troisième catégorie* ». Le rôle de la Province est, dès lors, diminué, dans cet article, puisque les interventions communales ne se font plus sous le contrôle des Provinces.

Cette analyse permet, donc, de souligner le rôle important des Provinces dans la gestion des cours de deuxième catégorie. Il n'est, par contre, pas question d'une intervention financière des pouvoirs déléguant cette mission. Il n'y a pas de transfert de fonds permettant la mission.

Financement des contrats de rivière

Le code wallon de l'eau⁶⁰, déjà mentionné, souligne une autre mission déléguée relative à l'environnement : *le financement des contrats de rivière*. Comme l'indique ce code dans sa partie réglementaire, et, plus précisément encore, dans son article R.55., ce financement

⁵⁸ Loi du 28 décembre 1967 relative aux cours d'eau non navigables, *M.B.*, 15 février 1968, p. 1403, disponible sur http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1967122830&table_name=loi

⁵⁹ La loi fédérale a été modifiée par le décret wallon du 4 octobre 2018 « Décret modifiant divers textes, en ce qui concerne les cours d'eau ». Ce décret a, également, permis de compléter le décret du 27 mai 2004 « Décret relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau » (Livre II du Code wallon de l'Environnement, intitulé « Code de l'eau », Partie décrétable, disponible sur <http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codeeaucoordonneD.htm>).

⁶⁰ Livre II du Code wallon de l'Environnement, intitulé « Code de l'Eau », Partie réglementaire, disponible sur <http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codeeaucoordonneR.html>

« peut être pris en charge par : - la Région wallonne ; - la (les) province(s) ; - les communes ; - tout autre partenaire désireux de soutenir financièrement les actions du contrat de rivière ».

Le montant de ces subventions est précisé dans l’alinéa 2 de ce même article (mis à jour par un arrêté gouvernemental du 13 novembre 2008). Il y est indiqué « *Le calcul de la subvention additionne un montant forfaitaire de 60 000 € et un montant variable, révisable tous les trois ans, calculé au moyen d’un ratio habitants/superficie du territoire couvert par le contrat de rivière de 50 %/50 %* ». L’alinéa 4 précise, quant à lui, que « *le taux de la subvention annuelle est fixé à 70 % [...] à charge de la Région wallonne et à 30 % à charge des communes et de la ou des province(s) concernée(s)* ». On notera, également, que ces montants seront adaptés annuellement à l'évolution de l'indice santé, avec pour référence l'indice santé de janvier 2008 : 107,85 (base 2004 = 100)⁶¹.

Il s’agit, donc, bien d’un financement facultatif pouvant être pris en charge soit par la (ou les) Commune(s) concerné(es) soit par la (ou les) Province(s) concernée(s). Libre aux Provinces de consentir à un effort financier sans compensation financière.

Environnement – les différents chiffres

Ici encore, il convient de préciser les montants mis en œuvre afin de situer la dynamique financière dans laquelle se situent les différentes Provinces.

Les différents chiffres des tableaux 2 et 3 sont construits sur les mêmes bases que le tableau 1 en ayant pu ici distinguer les chiffres de gestion des cours d’eau de ceux relatifs aux contrats de rivière.

Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Total
1 174 090,20	1 779 302,03	1 154 287,95	1 748 082,57	660 122,77	6 515 885,52
46,12%	38,40%	33,78%	50,90%	26,26%	39,38%
0,84%	0,30%	0,30%	1,57%	0,44%	0,47%

⁶¹ Le montant est, donc, sur base de cet indice estimé à 79 680€.

Tableau 3 : Financement des contrats de rivière (2018)					
Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg*	Namur	Total
200 158,53	12 500,00	40 806,74	0	50 000,00	303 465,27
7,86%	0,27%	1,19%	0	1,99%	1,83%
0,14%	0,00%	0,01%	0	0,03%	0,02%

Analyser de tels chiffres, dans les tableaux 2 et 3, n'est pas aisé. Ainsi, nous ne pouvons guère souligner de différences notables entre les Provinces, les chiffres montrés étant ici relativement proches. Seul le Luxembourg, dans la gestion globale des cours, ou le Brabant Wallon, dans son intervention au financement des contrats de rivières, sort d'une moyenne wallonne.

1.4.3. Zones de secours

Une autre mission déléguée prise en charge par les Provinces wallonnes est relative aux Zones de secours. Cette intervention est définie dans le « *code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)* »⁶². Elle est plus particulièrement définie dans l'article L2233-5. Il y est précisé que « *chaque province affecte et verse aux communes, dans le courant de l'exercice concerné, un montant d'au minimum dix pour cent du Fonds des provinces pour la prise en charge des dépenses nouvelles financées par les communes suite à la mise en place des zones de secours* ».

La mission des Provinces est, dès lors, ici assez aisée à résumer. Il s'agit – du moins jusqu'à présent – d'une obligation de financer l'équivalent ces Zones de secours à hauteur de 10 % du Fonds des Provinces. Le pouvoir déléguant cette mission n'assortit celle-ci d'aucun transfert financier supplémentaire.

L'analyse du financement des Zones de secours fait l'objet de la dernière partie du présent rapport.

⁶² Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, *M.B.*, 12 août 2004 (première éd.), Errat., *M.B.*, 22 mars 2005 (première éd.), disponible en version consolidée sur https://wallex.wallonie.be/files/medias/10/CDLD_WALLEX_16012020.pdf

1.4.4. Patrimoine

Le quatrième type de mission est relatif au patrimoine classé et consiste en l'intervention dans les frais de restauration des biens classés. Cette mission est codifiée dans les articles 215 et 514 du « *Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP)* ». ⁶³

L'article 215 a pour objet de consacrer cette intervention, si leur affectation a été déterminée, comme suit : « *la Région, la province et la commune intéressées interviennent dans les frais de restauration des biens classés, selon les modalités fixées par le Gouvernement* ».

L'article 514, quant à lui, précise les taux minimums des interventions communale et provinciale. Ces taux « [...] *ne peuvent pas être inférieurs à 1 pour cent et 4 pour cent du coût des travaux éligibles* ». Bien entendu, le maître d'ouvrage peut solliciter la Commune ou la Province dans laquelle le bien se situe, afin d'obtenir davantage que ce taux minimum d'intervention.

Ce dernier article précise, également, que la demande de subvention est unique et va porter « *tant sur la subvention régionale que sur la subvention communale et la subvention provinciale* ». Ce qui implique une vision commune des différents niveaux de pouvoirs ; celle-ci existe et se trouve dans l'arrêté d'octroi de la subvention régionale. Ce dernier rappelle, en effet, « [...] *le pourcentage d'intervention de la commune et celui de la province ou comporte en annexe l'arrêté individuel d'octroi de subvention provinciale et celui de subvention communale* ».

Cette mission est, dès lors, bien codifiée dans le code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine. Elle est, davantage, une mission de bailleur de fonds qu'une mission reconnaissant certaines compétences propres aux Provinces wallonnes. Ici encore, aucun transfert n'est affecté à la mission.

Patrimoine – les différents chiffres

Les différents chiffres du tableau 4 sont construits sur les mêmes bases que ceux du tableau 1 et permettent de préciser les montants mis en œuvre afin de situer la dynamique financière dans laquelle se situent les différentes Provinces.

⁶³ Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine, disponible en version consolidée sur http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/amenagement/views/documents/juridique/cwatup/CWATUP_20171229.pdf

Brabant wallon ⁶⁴	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Total
/	34 891,49	83 518,08	28 334,38	62 388,01	209 131,96
/	0,75%	2,44%	0,83%	2,48%	1,26%
/	0,01%	0,02%	0,03%	0,04%	0,02%

Ici encore, comme pour les tableaux 2 et 3, nous ne pouvons guère souligner de différents notables entre les Provinces, les chiffres relatifs montrés étant ici relativement proches. On voit, en effet, que même si les montants absolus diffèrent quelque peu, il n'y a guère de différences notables entre les Provinces sur la dernière ligne (dépenses en pourcentage consenties par rapport aux dépenses totales).

1.4.5. Culte

Enfin, le cinquième type de mission déléguée est relatif au culte avec, d'une part, le « *Financement des cultes catholiques, islamiques et orthodoxes* » et, d'autre part, la « *laïcité organisée* ». Cet ensemble permet une reconnaissance d'ensemble des missions relatives aux communautés philosophiques qu'elles soient ou non confessionnelles.

Cette mission est précisée par 3 éléments législatifs : la loi du 21 juin 2002 relative « *Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues* »⁶⁵, la loi du 4 mars 1870 sur « *le temporel des*

⁶⁴ Il est à noter que les chiffres pour la province du Brabant Wallon n'ont pu être validés pour la province. Nous préférons, dès lors, ne pas communiquer ceux-ci (La dernière tentative de contact avec la province est datée du 7 septembre dernier).

⁶⁵ Loi du 21 juin 2002 relative au Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues, M.B., 22 octobre 2002, (première éd.), disponible sur http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2002062134&table_name=loi

cultes »⁶⁶ et, le plus important pour les Provinces wallonnes étant, le code wallon de démocratie locale et de la décentralisation.

Le code wallon de démocratie locale et de la décentralisation précise, en effet, dans son article L2232-1, que « *les dépenses relatives aux églises cathédrales, aux palais épiscopaux et aux séminaires diocésains, [...] ainsi que celles relatives aux cultes islamiques et orthodoxes [...]* » doivent être portées aux budgets des dépenses des Provinces wallonnes. Ainsi, l'ensemble des interventions financières, peu importe le culte confessionnel considéré, incombent aux Provinces wallonnes.

La loi du 21 juin 2002 précise la donne en soulignant que les revenus de l'établissement philosophiques non confessionnels sont formés :

- « *1° du produit des biens constituant le patrimoine de l'établissement ;*
- *2° du produit des dons, legs, fondations et dons manuels ;*
- *3° des recettes extraordinaires de toute nature ;*
- *4° de l'intervention de la province concernée ou de la Région de Bruxelles-Capitale destinée au paiement des charges, visées à l'article 27, de l'établissement en cas d'insuffisance de ses revenus ».*

Cet ensemble législatif précise, dès lors, que la mission provinciale relative au culte est de l'ordre du financement de ces cultes, mais sans préciser les montants assurant ce bon financement. Il s'agit, dès lors, davantage de financement venant en appui d'un culte organisé.

⁶⁶ Loi du 4 mars 1870 sur le temporel des cultes, *M.B.* , 9 mars 1870, disponible sur http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=1870030433

Culte – les différents chiffres

Le tableau 5 est construit sur les mêmes bases que le tableau 1 et présente les dépenses chiffrées.

Tableau 5 : Financement des cultes (2018)					
Brabant wallon*	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Total
703 955,29	2 155 852,19	1 734 477,32	565 922,85	837 937,19	5 998 144,84
27,65%	46,52%	50,76%	16,48%	33,34%	36,25%
0,50%	0,37%	0,45%	0,51%	0,56%	0,44%

Comme pour la mission « Patrimoine », mais avec des montants absolus bien supérieurs, on constate ici, encore, peu de différences. On note des montants absolus différents selon les Provinces, mais des pourcentages relatifs aux dépenses totales assez proches.

1.4.6. Synthèse

Missions	Objets	Cadre juridique
Culture	Coordination des bibliothèques	Décret Parl. Comm. fr. du 30 avril 2009 portant sur « <i>le développement des pratiques de lecture organisé par le réseau public de la lecture et les bibliothèques publiques</i> »
	Centres culturels locaux et régionaux	Décret Parl. Comm. fr. du 21 novembre 2013 relatif aux Centres culturels, avec modif. subs., portant sur la « <i>demande de reconnaissance de l'action culturelle</i> » et sur l'obligation de financement
Environnement	Gestion des cours d'eau de deuxième catégorie	« <i>Décret relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau</i> » (art. R.55) R. wall. du 27 mai 2004, ayant modifié une législation fédérale antérieure, avec modif. subs.
	Participation aux Comités d'accompagnement des contrats de rivière	« <i>Décret relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau</i> » R. wall. du 27 mai 2004, portant notamment sur l'obligation de financement
Zones de secours	Zones de secours	« <i>Loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile</i> » « <i>Décret du 11 décembre 2014 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015</i> » « <i>Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)</i> » (art. L2233-5) R. wall.
Patrimoine	Intervention dans les frais de restauration des biens classés	« <i>Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine (CWATUP)</i> » (art. 215 et 514)
Culte	Financement des cultes catholiques, islamiques et orthodoxes et de la Laïcité organisée	Loi du 21 juin 2002 relative « <i>Conseil central des Communautés philosophiques non confessionnelles de Belgique, aux délégués et aux établissements chargés de la gestion des intérêts matériels et financiers des communautés philosophiques non confessionnelles reconnues</i> » Loi du 4 mars 1870 sur « <i>le temporel des cultes</i> » « <i>Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD)</i> » (Art. 2232-1)

Tableau 6 : Synthèse des missions et des dépenses

Missions déléguées	Brabant wallon	Hainaut	Liège	Luxembourg	Namur	Total
Coordination bibliothèques & gestion des centres culturels	467 769,10	651 452,76	403 658,95	1 092 024,96	902 884,82	3 517 790,59
	18,37%	14,06%	11,81%	31,80%	35,92%	21,26%
	0,33%	0,11%	0,10%	0,98%	0,61%	0,26%
Gestion des cours d'eau	1 174 090,20	1 779 302,03	1 154 287,95	1 748 082,57	660 122,77	6 515 885,52
	46,12%	38,40%	33,78%	50,90%	26,26%	39,38%
	0,84%	0,30%	0,30%	1,57%	0,44%	0,47%
Contrats de rivière	200 158,53	12 500,00	40 806,74	0	50 000,00	303 465,27
	7,86%	0,27%	1,19%	0,00%	1,99%	1,83%
	0,14%	0,00%	0,01%	0,00%	0,03%	0,02%
Biens classés	0	34 891,49	83 518,08	28 334,38	62 388,01	209 131,96
	0,00%	0,75%	2,44%	0,83%	2,48%	1,26%
	0,00%	0,01%	0,02%	0,03%	0,04%	0,02%
Cultes et Laïcité	703 955,29	2 155 852,19	1 734 477,32	565 922,85	837 937,19	5 998 144,84
	27,65%	46,52%	50,76%	16,48%	33,34%	36,25%
	0,50%	0,37%	0,45%	0,51%	0,56%	0,44%
TOTAL (par missions déléguées)	2 545 973,12	4 633 998,47	3 416 749,04	3 434 364,76	2 513 332,79	16 544 418,18
<i>TOTAL (des dépenses des Provinces)</i>	<i>139 962 804,14</i>	<i>585 931 570,94</i>	<i>386 516 108,44</i>	<i>111 655 555,09</i>	<i>148 368 010,61</i>	<i>1372434049</i>

Tableau 7 : Synthèse des missions et des dépenses

Missions	Objets	Financement délégué	Dépenses
Culture	Coordination des bibliothèques	Non (les Provinces doivent effectuer une mission proportionnelle à l'action de la Communauté française sans compensation financière)	3 517 790,59 €* 21,26 %**
	Centres culturels locaux et régionaux	Non (les Provinces doivent effectuer une mission proportionnelle à l'action de la Communauté française sans compensation financière)	0,26 %***
Environnement	Gestion des cours d'eau de deuxième catégorie	Non (les Provinces doivent effectuer cette mission sans compensation financière)	6 515 885,52 € 39,38 % 0,47 %
	Participation aux Comités d'accompagnement des contrats de rivière (financement facultatif)	Non (les Provinces n'ont pas l'obligation d'agir, mais si elle le souhaite, elles doivent agir sur base de leur fonds propres)	303 465,27 € 1,83 % 0,02 %
Zones de secours	Zones de secours	Partiel (les Provinces doivent affecter, au minimum, 10 % du Fond des Provinces aux zones de secours. Si cela peut impliquer un transfert simple, les Provinces doivent être en capacité de fournir ces 10 %)	
Patrimoine	Intervention dans les frais de restauration des biens classés	Non (les Provinces doivent effectuer cette mission sans compensation financière)	209 131,96 € 1,26 % 0,02 %
Culte	Financement des cultes catholiques, islamiques et orthodoxes et de la Laïcité organisée	Non (les Provinces doivent effectuer cette mission sans compensation financière)	5 998 144,84 € 36,25 % 0,44 %
		Total des dépenses pour l'ensemble des missions déléguées	16 544 418,18 € (soit 1,21 %)
		Total des dépenses	1 372 434 049,22 €
* Montant absolu dépensé par les Provinces			
** Montant par missions déléguées dépensées par les Provinces rapportées au montant total dépensé pour toutes les missions déléguées			
*** Montant par missions déléguées dépensées par les Provinces rapportées aux dépenses totales de l'ensemble des Provinces			

1.4.7. L'ensemble des missions déléguées

Le tableau précédent nous permet de préciser de façon générale les dépenses effectuées par les différentes Provinces.

En première analyse, deux chiffres sont importants ; 16 544 418,18 € et 1 372 434 049,22 €. Ces deux montants représentent, respectivement, le montant total dépensé pour l'ensemble des missions déléguées et le montant dépensé par les Provinces (toutes missions confondues). Ainsi, nous soulignerons que ces montants consacrés aux missions déléguées ne représentent que 1,21 % des missions réalisés par les Provinces. Ce constat renforce les constats établis dans ce rapport, la diversité des missions provinciales est incontestable. Ce niveau de pouvoir nous semble important et sera, dès lors, peu aisé à remplacer par d'autres niveaux.

En second lieu, nous pouvons constater que, parmi ces dépenses déléguées, trois grandes missions émergent comme essentielles : coordination des bibliothèques & le financement et/ou la cogestion des centres culturels locaux et régionaux, la gestion des cours d'eau de deuxième catégorie et, finalement, le financement des cultes catholiques, islamiques et orthodoxes et de la laïcité organisée. Ces trois missions représentent, en dehors du financement des Zones de secours, environ 80 % des dépenses réalisées pour les missions déléguées. Tandis que la dernière mission citée est, uniquement, le fait des Provinces. Ce double constat souligne, à nouveau, l'importance des Provinces en tant que pouvoir subsidiant des nombreuses compétences.

Tous ces éléments nous portent à croire que les Provinces ont un rôle important à jouer dans l'architecture politique wallonne. Sans leurs présences, environ 16 millions d'euros de dépenses devraient être imputés au budget wallon, tandis que le reste des dépenses devrait être confié aux différentes Communes.

1.5. Analyse par catégorie fonctionnelle

Cette partie de l'étude est à la fois descriptive et analytique. Elle vise à établir un diagnostic de la situation actuelle des Provinces wallonnes principalement du point de vue financier. A cette fin, les données provinciales relatives à la période 2014-2018 ont été utilisées comme suit : pour l'analyse des flux financiers et fiscaux des années 2014 à 2018, les sources d'information utilisées, sont les comptes budgétaires provinciaux ; pour les données descriptives relatives à la population et aux caractéristiques des provinces, les données proviennent de Walstat⁶⁷, StatBel⁶⁸, et du site de l'enseignement de la FWB⁶⁹. Cette analyse des données statistiques est structurée en 2 grandes parties, à savoir : un aperçu général par province suivi d'un examen par catégorie fonctionnelle.

Afin d'opérer une approche correspondant autant que possible à la réalité économique de chaque exercice budgétaire, les comptes du service ordinaire de l'exercice propre pour chaque année ont été considérés. Les dépenses considérées sont les engagements et les recettes considérées sont les droits constatés nets. L'« extraordinaire » n'est pas pris en compte dans l'analyse, car il y aurait un risque de 'double comptage' avec la fonction « Dettes ». En effet, l'extraordinaire est majoritairement financé par emprunt et les charges (remboursement et intérêt) y afférentes apparaissent dans les comptes ordinaires des années subséquentes. Les données relatives aux « exercices antérieurs » ne feront pas l'objet de cette étude. Dans cette étude, les comptes provinciaux de fin d'exercice, approuvés par la tutelle et la cour des comptes, ont été privilégiés, plutôt que les budgets, car il s'agit d'examiner, dans la dernière partie de l'étude, les marges de manœuvre effectives des Provinces sur base de leurs dépenses avérées pour une possible reprise partielle du financement des Zones de secours actuellement assumé par les Communes. Pour finir les soldes, écarts, et résultats calculés et présentés sont des calculs effectués par l'équipe de recherche.

Aperçu des catégories fonctionnelles

Les recettes et dépenses ont pu être réparties en 19 catégories fonctionnelles selon l'identification qui a été possible sur base des libellés des comptes budgétaires et des informations fournies par chaque Province. Les montants qui ne faisaient pas l'objet de libellés précis ont été insérés dans la catégorie « non imputable ». Il convient aussi de noter que la catégorisation et le regroupement de lignes comptables est le fait d'experts externes qui n'ont

⁶⁷ <https://walstat.iweeps.be/walstat-accueil.php>

⁶⁸ <https://bestat.statbel.fgov.be/>

⁶⁹ <http://www.enseignement.be/>

pas la connaissance intrinsèque des réalités de terrain. Il s'agit donc d'une vision et d'une analyse qui tente d'objectiver, de l'extérieur, les nombreuses missions et actions provinciales.

1. - L'agriculture	
2. – Les centres PMS et PSE	
3. - La culture⁷⁰	
4. - L'économie	
5. - L'enseignement	
6. - L'environnement	
7. - La formation	
8. - La jeunesse	
9. - Le logement	
10. - Le patrimoine classé	
11. - Les relations extérieures	
12. - La santé	
13. - La sécurité	
14. - La politique sociale	
15. - Le soutien aux communes et la supracommunalité	
16. - Les sports	
17. - Le tourisme	
18. - Les voiries et cours d'eau	
0. - Non Imputable	Ne pouvant être rattaché directement à une catégorie, dépenses et recettes d'ordre administratif et des services communs à l'ensemble des activités provinciales, services communs sans lesquels ces activités ne pourraient être assurées.

Dans les sections qui suivent figurent un aperçu pour les cinq Provinces, suivi d'une présentation chiffrée individuelle de chacune des catégories fonctionnelles.

⁷⁰ Les recettes et dépenses liées aux cultes sont repris dans la catégorie « Culture ».

1.5.1. Présentation des résultats complets pour les 5 Provinces

Dans les tableaux ci-dessus, sont présentées les données agrégées **pour les cinq Provinces**, d'abord en recettes, ensuite en dépenses. Ce regroupement a pour but de donner une vue synthétique de l'évolution globale des comptes provinciaux de 2014 à 2018. Il faut cependant être conscient que derrière cette agrégation peuvent se cacher des réalités qui sont susceptibles de différer d'une Province à l'autre et de masquer les spécificités de chacune d'entre elles.

Provinces wallonnes – Recettes en euros

Provinces wallonnes – Recettes	2014	2015	2016	2017	2018
1 L'agriculture	1.369.014	1.228.476	1.261.341	2.216.835	2.272.094
2 Les centres PMS et PSE	14.772.416	14.415.760	15.537.649	15.813.586	15.774.352
3 La culture	11.399.714	9.893.068	8.801.747	10.380.890	12.363.390
4 L'économie	1.039.491	987.727	503.901	458.031	357.129
5 L'enseignement	503.990.385	510.513.642	507.911.191	522.494.984	528.925.582
6 L'environnement	8.364.454	7.434.662	7.561.399	6.938.793	9.477.550
7 La formation	5.847.133	4.222.478	4.954.139	4.658.866	2.296.857
8 La jeunesse	556.802	996.930	454.385	543.769	593.736
9 Le logement	9.507.399	8.821.976	7.336.695	6.380.922	5.394.500
10 Le patrimoine classé	2.050.147	2.035.329	1.864.111	1.607.555	1.930.308
11 Les relations extérieures	460.747	383.236	300.027	490.168	337.298
12 La santé	35.432.648	35.850.902	37.179.431	35.814.233	36.593.590
13 La sécurité	2.839.331	3.675.471	3.632.739	2.752.687	3.822.004
14 La politique sociale	1.916.757	1.718.208	3.299.196	3.694.018	3.434.727
15 Supracommunalité	6.980.490	2.824.198	286.219	1.183.550	5.368.001
16 Les sports	942.580	984.381	1.040.936	1.052.899	1.066.507
17 Le tourisme	5.175.419	5.624.521	5.646.662	5.364.218	6.180.794
18 Les voiries et cours d'eau	2.285.595	2.352.863	2.209.379	1.733.374	2.418.211
0 Non Imputable	866.882.108	858.437.397	852.200.362	915.124.351	976.603.834
Totaux	1.481.812.630	1.472.401.223	1.461.981.510	1.538.703.727	1.615.210.462

Du côté des recettes totales tout d'abord, on observe que celles-ci ont augmenté 9% à prix courant. Cette augmentation à prix courants de 9% est à rapprocher de l'évolution de l'indice des prix à la consommation qui, au cours de la période allant de janvier 2014 à décembre 2018, a évolué de 7,68%. Les recettes provinciales ont donc stagné en termes réels au cours de la période analysée.

Hors le « non imputable » (fiscalité provinciale, Fonds des Provinces, ...), pour l'année 2018, 82,8% des recettes proviennent de l'enseignement et 5,7% proviennent du secteur de la santé. Viennent ensuite la part des Centres PMS et PSE (2,5%), les recettes de la culture (1,9%) et celles relatives à l'environnement (1,5%). Ces recettes sont bien évidemment à rapprocher des dépenses pour les activités correspondantes. De 2014 à 2018, les recettes des deux activités prépondérantes, l'enseignement et la santé, ont augmenté respectivement de 4,9% et de 3,3%, soit moins que le taux d'inflation.

Provinces wallonnes – Dépenses en euros

Provinces wallonnes – Dépenses	2014	2015	2016	2017	2018
1 L'agriculture	17.579.368	18.226.005	17.646.323	22.738.594	23.245.147
2 Les centres PMS et PSE	21.673.326	23.283.769	23.781.198	24.510.187	23.269.430
3 La culture	77.193.772	80.271.845	79.408.428	84.174.354	88.281.446
4 L'économie	14.310.161	14.398.059	14.510.936	13.080.659	13.310.584
5 L'enseignement	676.450.070	681.481.186	684.301.602	703.836.839	712.640.566
6 L'environnement	9.567.266	9.864.987	8.504.057	9.305.787	9.552.984
7 La formation	32.650.619	34.727.884	33.829.079	38.312.929	39.507.606
8 La jeunesse	9.628.286	9.742.810	9.467.609	9.754.897	10.011.624
9 Le logement	15.279.357	13.166.693	11.968.790	11.564.605	10.398.855
10 Le patrimoine classé	41.608.489	42.684.974	43.038.104	42.619.863	43.818.716
11 Les relations extérieures	4.368.616	4.433.661	4.078.724	4.713.510	4.406.709
12 La santé	96.128.646	94.811.883	94.318.124	92.174.207	96.211.857
13 La sécurité	3.552.005	15.161.803	14.771.426	16.685.875	15.580.970
14 La politique sociale	20.857.905	26.642.907	23.561.221	26.106.297	24.700.537
15 Supracommunalité	10.346.335	7.045.488	6.931.269	7.453.714	8.973.645
16 Les sports	9.657.557	9.875.241	10.108.465	9.706.054	10.102.442
17 Le tourisme	30.194.719	30.149.390	29.999.871	31.140.353	32.055.338
18 Les voiries et cours d'eau	45.569.014	43.504.530	41.947.929	43.884.274	43.922.844
0 Non Imputable	292.242.498	251.806.570	241.969.048	229.044.639	299.325.117
Totaux	1.428.858.008	1.411.279.686	1.397.142.204	1.420.807.636	1.509.316.416

Au niveau des dépenses, les dépenses « imputables » ont augmenté de 6,4%. Déduction faite de l'inflation, elles ont donc diminué de 1,3% en termes réels. Les dépenses totales quant à elles ont augmenté de 5,6%, elles ont donc diminué en euros constants de 2%.

En ce qui concerne les dépenses imputables et pour l'année en 2018, on observe que l'enseignement occupe la part du lion avec 58,9% de ces dépenses-là. Viennent ensuite la part de la santé (7,9%), celle de la culture (7,3%), celle des voiries et cours d'eau (3,6%), celle du patrimoine classé (3,6%), celle de la formation (3,3%), celle du tourisme (2,6%) et celle de la politique sociale (2%). Les autres dépenses, envisagées chacune isolément, représentent moins de 2% des dépenses agrégées provinciales, hors le « non imputable ».

De 2014 à 2018, les dépenses brutes d'enseignement ont augmenté de 5,3%, celles de santé sont restées au même niveau, celles de la culture ont augmenté de 14,4%, celles des voiries et cours d'eau ont baissé de 3,6%, celles du patrimoine classé ont augmenté de 5,3%, celles de la formation de 21%, celles du tourisme de 6,2% et celles de la politique sociale de 18,4%. On terminera en remarquant que les dépenses dites de sécurité, même si elles n'occupent que 1,3% des dépenses imputables en 2018, ont été quand même été multipliées par 4,4 en l'espace de 5 ans.

Aperçu par catégorie fonctionnelle

Les tableaux détaillés par catégorie fonctionnelle et une visualisation graphique pour chacune d'entre elles sont présentés ci-après, de même que les écarts entre recettes et dépenses sous l'angle de l'analyse fonctionnelle.

1.5.2. L'agriculture

Rac.	P.BW.Rec.1	P.Hain.Rec.1	P.L.G.Rec.1	P.Lux.Rec.1	P.Nam.Rec.1	Totaux.Rec.1
2014	€ 257.636,97	€ 79.197,84	€ 233.717,25	€ 609.998,00	€ 188.463,54	€ 1.369.013,60
2015	€ 173.999,99	€ 5.029,69	€ 198.082,51	€ 642.809,22	€ 208.554,16	€ 1.228.475,57
2016	€ 222.731,99	€ 57.752,75	€ 232.617,59	€ 546.663,86	€ 201.574,69	€ 1.261.340,88
2017	€ 205.421,85	€ 173.321,14	€ 1.099.103,99	€ 493.484,90	€ 245.502,76	€ 2.216.834,64
2018	€ 220.067,34	€ 73.424,93	€ 1.207.883,39	€ 568.475,21	€ 202.242,73	€ 2.272.093,60
						€ 8.347.758,29

Dep.	P.BW.Dep.1	P.Hain.Dep.1	P.L.G.Dep.1	P.Lux.Dep.1	P.Nam.Dep.1	Totaux.Dep.1
2014	€ 2.217.640,11	€ 5.126.913,47	€ 4.152.445,78	€ 5.086.969,71	€ 995.399,23	€ 17.579.368,30
2015	€ 2.521.237,44	€ 5.573.714,25	€ 4.125.262,72	€ 4.970.152,84	€ 1.035.637,46	€ 18.226.004,71
2016	€ 2.299.461,43	€ 5.671.422,06	€ 4.156.995,48	€ 4.411.121,34	€ 1.107.322,61	€ 17.646.322,92
2017	€ 2.366.167,38	€ 5.737.284,56	€ 9.094.240,33	€ 4.395.379,74	€ 1.145.521,75	€ 22.738.593,76
2018	€ 2.602.850,08	€ 5.827.535,05	€ 9.238.463,99	€ 4.243.008,91	€ 1.333.288,75	€ 23.245.146,78
						€ 99.435.436,47

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.1	P.Hain.R-D.1	P.L.G.R-D.1	P.Lux.R-D.1	P.Nam.R-D.1	Totaux.R-D.
2014	€ -1.960.003,14	€ -5.047.715,63	€ -3.918.728,53	€ -4.476.971,71	€ -806.935,69	€ -16.210.354,70
2015	€ -2.347.237,45	€ -5.568.684,56	€ -3.927.180,21	€ -4.327.343,62	€ -827.083,30	€ -16.997.529,14
2016	€ -2.076.729,44	€ -5.613.669,31	€ -3.924.377,89	€ -3.864.457,48	€ -905.747,92	€ -16.384.982,04
2017	€ -2.160.745,53	€ -5.563.963,42	€ -7.995.136,34	€ -3.901.894,84	€ -900.018,99	€ -20.521.759,12
2018	€ -2.382.782,74	€ -5.754.110,12	€ -8.030.580,60	€ -3.674.533,70	€ -1.131.046,02	€ -20.973.053,18
						€ -91.087.678,18

Indépendamment des efforts consentis dans le domaine de l'enseignement agricole et horticole, en 2018 les Provinces ont consacré à l'agriculture un total de 23,245 millions €, un chiffre une augmentation de 32% par rapport à 2014. Les actions provinciales dans ce secteur sont assez variées et constituent avant tout un support, technique ou financier, aux activités liées à l'élevage, aux cultures agricoles et horticoles et à l'agroalimentaire. Les Provinces agissent directement, par exemple via des laboratoires d'analyse des sols, ou indirectement, par exemple via leur agence de développement ou des structures para-provinciales.

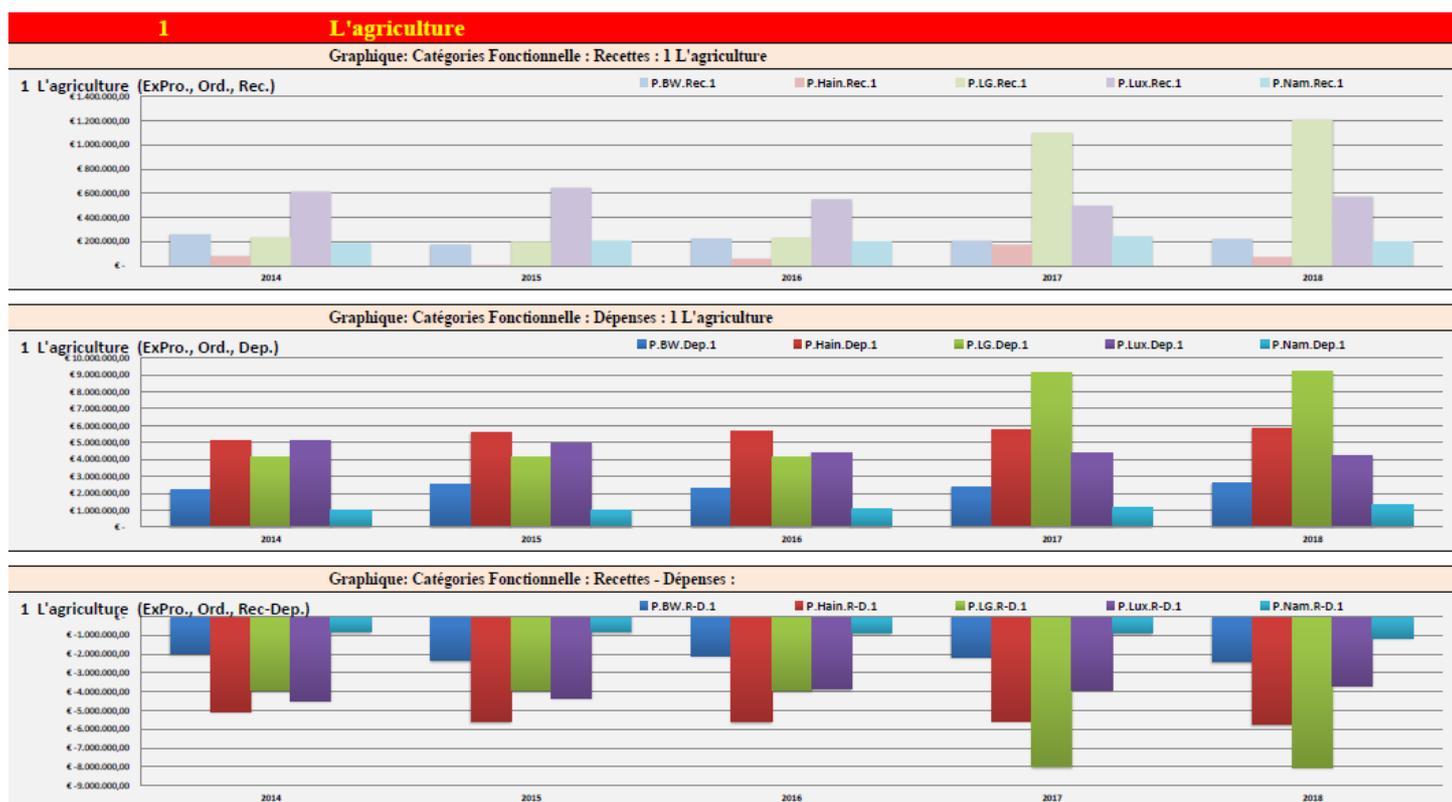
Il est possible de regrouper de manière synthétique les différentes actions en 3 grands thèmes : l'aide au développement, le soutien en matière d'élevage et de culture ainsi que la formation et l'information.

Dans le cadre de l'aide au développement, on peut citer entre autres, la promotion des entreprises agricoles et horticoles, le soutien à l'informatisation, les aides à la diversification, les conseils individualisés en matière de gestion, la tenue de la comptabilité de gestion, le conseil dans le domaine des aides régionales et européennes, le mesurage des terres, la traçabilité des produits, le support dans le cadre de foires et concours, le soutien au maintien d'une activité économique et zone rurale, les initiatives en vue d'assurer la continuité de l'exploitation (p.ex. les services de remplacement en cas d'accident ou de maladie), les aides à la certification, le soutien à la mise en place et au développement de la filière « bio » et de circuits courts,...

Au niveau des actions en matière d'élevage et de culture, se rangent une série d'aides de nature technique au sens large : soins vétérinaires, lutte contre les maladies, sélection, insémination, alimentation, fertilisation, analyse des sols, analyse des fourrages, ...

Dans le domaine de l'information et de la formation, on peut mentionner les conseils et les formations ciblées sur les besoins spécifiques des agriculteurs et horticulteurs (p.ex., les formations phytoliceuse ou aux pratiques éco-responsables), la promotion et la valorisation du métier, la promotion de la biodiversité et de l'agriculture responsable, durable et équitable, la promotion des produits locaux, la participation à des foires et salons, la sensibilisation des consommateurs, ...

On peut donc constater que les Provinces apportent aux entreprises agricoles et horticoles, et principalement aux petites et moyennes parmi celles-ci, des aides, conseils et soutiens précieux dans des domaines essentiels où elles ne pourraient se débrouiller seules en raison de leur envergure limitée.



1.5.3. Les Centres PMS et PSE

Rac.	P.BW.Rec.2	P.Hain.Rec.2	P.L.G.Rec.2	P.Lux.Rec.2	P.Nam.Rec.2	Totaux.Rec.2
2014	€ 1.783.299,63	€ 3.694.264,38	€ 6.169.888,78	€ -	€ 3.124.963,00	€ 14.772.415,79
2015	€ 1.875.400,03	€ 3.066.473,07	€ 6.277.872,31	€ -	€ 3.196.014,86	€ 14.415.760,27
2016	€ 1.591.866,53	€ 4.074.312,46	€ 6.313.600,64	€ -	€ 3.557.869,67	€ 15.537.649,30
2017	€ 1.989.759,94	€ 3.568.812,98	€ 6.885.094,35	€ -	€ 3.369.918,56	€ 15.813.585,83
2018	€ 1.467.909,18	€ 3.527.968,23	€ 7.322.865,96	€ -	€ 3.455.608,18	€ 15.774.351,55
						€ 76.313.762,74

Dep.	P.BW.Dep.2	P.Hain.Dep.2	P.L.G.Dep.2	P.Lux.Dep.2	P.Nam.Dep.2	Totaux.Dep.2
2014	€ 3.768.380,34	€ 4.730.524,30	€ 8.646.076,43	€ 112.344,52	€ 4.415.999,92	€ 21.673.325,51
2015	€ 3.839.753,11	€ 5.938.158,29	€ 8.536.529,70	€ 161.901,64	€ 4.807.425,84	€ 23.283.768,58
2016	€ 3.796.903,09	€ 5.584.117,63	€ 8.934.686,12	€ 149.837,41	€ 5.315.653,54	€ 23.781.197,79
2017	€ 4.053.209,17	€ 5.246.783,02	€ 9.965.647,85	€ 154.803,95	€ 5.089.742,60	€ 24.510.186,59
2018	€ 2.032.922,50	€ 5.211.389,57	€ 10.749.617,26	€ 150.053,18	€ 5.125.447,42	€ 23.269.429,93
						€ 116.517.908,40

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.2	P.Hain.R-D.2	P.L.G.R-D.2	P.Lux.R-D.2	P.Nam.R-D.2	Totaux.R-D.
2014	€ -1.985.080,71	€ -1.036.259,92	€ -2.476.187,65	€ -112.344,52	€ -1.291.036,92	€ -6.900.909,72
2015	€ -1.964.353,08	€ -2.871.685,22	€ -2.258.657,39	€ -161.901,64	€ -1.611.410,98	€ -8.868.008,31
2016	€ -2.205.036,56	€ -1.509.805,17	€ -2.621.085,48	€ -149.837,41	€ -1.757.783,87	€ -8.243.548,49
2017	€ -2.063.449,23	€ -1.677.970,04	€ -3.080.553,50	€ -154.803,95	€ -1.719.824,04	€ -8.696.600,76
2018	€ -565.013,32	€ -1.683.421,34	€ -3.426.751,30	€ -150.053,18	€ -1.669.839,24	€ -7.495.078,38
						€ -40.204.145,66

En 2018, les Provinces wallonnes ont consacré aux Centres Psycho-Médico-Sociaux et à la Promotion de la Santé à l'École une enveloppe budgétaire de 23,269 millions €.

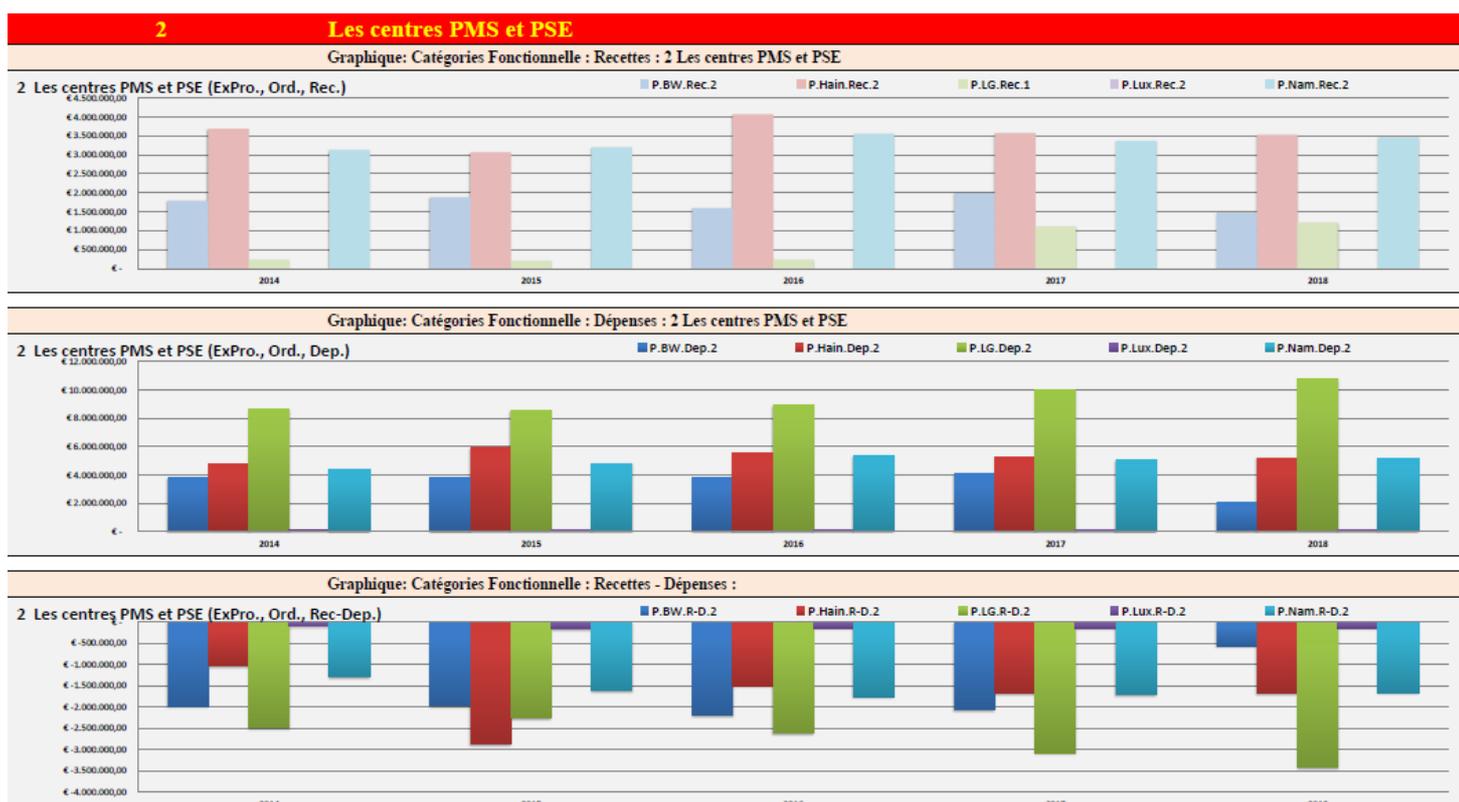
Les Centres PMS et PSE des Provinces, répartis sur l'ensemble du territoire, prennent en charge chaque année plusieurs centaines de milliers d'élèves provenant des divers réseaux d'enseignement. Ils offrent un soutien non seulement aux élèves, mais aussi à leurs parents ainsi qu'aux institutions partenaires.

Les Centres PMS, dans leur tâche de guidance au sens large, font appels à des équipes de professionnels spécialisés dans le domaine psychopédagogique, paramédical, social et logopédique. Parmi les services proposés, on peut citer la prévention des problèmes d'adaptation scolaire et sociale, le repérage et le diagnostic des difficultés scolaires, la remédiation, l'aide à l'élaboration d'un projet de vie, les conseils d'orientation professionnelle et scolaire, le soutien au dialogue famille – école, ...

Les Centres PSE font quant à eux appels à des professionnels spécialisés dans le domaine médical et des soins infirmiers. Les services offerts aux élèves portent sur le domaine de la santé, dans une perspective très large. Même si l'objectif premier relève de la prévention, du diagnostic et de la lutte contre la maladie, les centres provinciaux axent aussi leur action sur le bien-être et le mieux-être des élèves du point de vue du corps et de l'esprit (avec par exemple, la lutte contre les assuétudes ou le maintien et l'amélioration de l'estime de soi), sur leurs relations avec leurs enseignants, leurs condisciples et leurs propres parents (p.ex., la

gestion des conflits). Toutes ces actions visent aussi à prévenir le décrochage scolaire et ont donc une portée très importante sur la vie future des jeunes et leur insertion socio-professionnelle. Les services offerts visent également à favoriser une bonne hygiène de vie et une alimentation équilibrée et durable. Ils incitent aussi à l'échange et au partage de valeurs universelles et cherchent à développer la capacité des élèves à être des acteurs de leur propre santé.

Dans un souci d'efficacité, les Centres PMS et les Centres PSE qui relèvent des Provinces travaillent en coopération étroite. A côté d'autres acteurs, ils apportent une contribution directe au mieux-être des jeunes en âge scolaire, sur les plans physique, mental, social, et psychique. Leur contribution en faveur des jeunes issus de milieux modestes ou défavorisés est à souligner. Sur les 5 années étudiées (2014-2018), toutes les Provinces ont tendance à investir davantage dans cette compétence au fil du temps, renforçant ainsi leur action préventive, à moindre coût que les actions correctrices éventuelles ultérieures.



1.5.4. La culture (dont Md.)

Rac.	P.BW.Rec.3	P.Hain.Rec.3	P.L.G.Rec.3	P.Lux.Rec.3	P.Nam.Rec.3	Totaux.Rec.3
2014	€ 73.731,30	€ 5.502.996,99	€ 2.959.482,99	€ 931.084,23	€ 1.932.418,96	€ 11.399.714,47
2015	€ 640.605,74	€ 4.293.532,54	€ 2.483.156,38	€ 920.756,22	€ 1.555.017,10	€ 9.893.067,98
2016	€ 170.025,05	€ 3.806.912,99	€ 2.226.288,49	€ 971.830,52	€ 1.626.689,65	€ 8.801.746,70
2017	€ 506.639,11	€ 4.360.737,01	€ 2.243.911,51	€ 1.300.826,23	€ 1.968.775,86	€ 10.380.889,72
2018	€ 109.393,56	€ 5.632.150,52	€ 2.539.225,27	€ 1.994.989,38	€ 2.087.631,49	€ 12.363.390,22
						€ 52.838.809,09

Dep.	P.BW.Dep.3	P.Hain.Dep.3	P.L.G.Dep.3	P.Lux.Dep.3	P.Nam.Dep.3	Totaux.Dep.3
2014	€ 4.902.237,40	€ 20.662.070,83	€ 31.089.863,88	€ 10.113.475,73	€ 10.426.123,69	€ 77.193.771,53
2015	€ 6.091.755,55	€ 22.349.961,65	€ 31.870.774,28	€ 9.695.932,26	€ 10.263.421,40	€ 80.271.845,14
2016	€ 4.144.298,77	€ 23.427.699,23	€ 30.884.918,34	€ 10.113.082,04	€ 10.838.429,70	€ 79.408.428,08
2017	€ 6.481.054,28	€ 24.527.385,52	€ 31.621.786,55	€ 10.777.710,51	€ 10.766.417,14	€ 84.174.354,00
2018	€ 6.155.396,38	€ 26.122.866,47	€ 32.650.499,32	€ 11.516.510,89	€ 11.836.172,79	€ 88.281.445,85
						€ 409.329.844,60

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.3	P.Hain.R-D.3	P.L.G.R-D.3	P.Lux.R-D.3	P.Nam.R-D.3	Totaux.R-D.
2014	€ -4.828.506,10	€ -15.159.073,84	€ -28.130.380,89	€ -9.182.391,50	€ -8.493.704,73	€ -65.794.057,06
2015	€ -5.451.149,81	€ -18.056.429,11	€ -29.387.617,90	€ -8.775.176,04	€ -8.708.404,30	€ -70.378.777,16
2016	€ -3.974.273,72	€ -19.620.786,24	€ -28.658.629,85	€ -9.141.251,52	€ -9.211.740,05	€ -70.606.681,38
2017	€ -5.974.415,17	€ -20.166.648,51	€ -29.377.875,04	€ -9.476.884,28	€ -8.797.641,28	€ -73.793.464,28
2018	€ -6.046.002,82	€ -20.490.715,95	€ -30.111.274,05	€ -9.521.521,51	€ -9.748.541,30	€ -75.918.055,63
						€ -356.491.035,51

Les Provinces wallonnes ont dépensé dans la culture entre 2014 et 2018 près de 410 millions € avec une moyenne d'environ 82 millions € par an avec un pic en 2018 (plus de 88 millions €). Pendant ce temps, les recettes liées à ce domaine se cumulaient à près de 53 millions € entre 2014 et 2018, avec une moyenne de 10,5 millions € par an et une recette en 2018 d'un peu plus de 12 millions €.

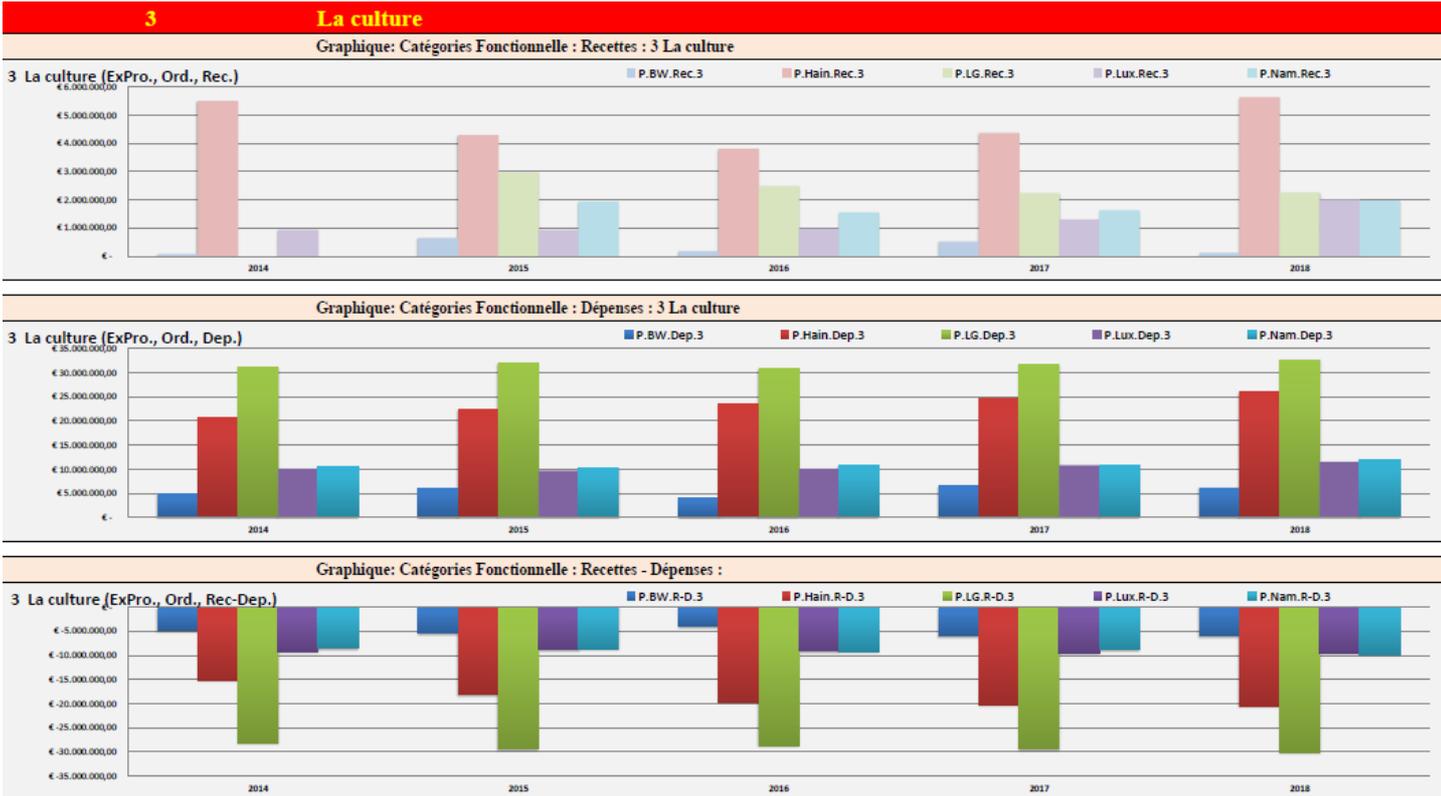
Quant à l'écart entre les recettes et les dépenses, il est très important. Celui-ci est, de façon cumulée entre 2014 et 2018 de 356,5 millions € et en moyenne de 71 millions €. La contribution nette des Provinces à culture est donc non négligeable.

Les contributions des Provinces à la culture peuvent être trouvées dans de multiples domaines. La comptabilité fonctionnelle permet de constater des contributions aux arts, aux arts de la scène, aux bibliothèques, aux musées, aux centres culturels, aux secteurs associatifs culturels divers ainsi qu'au culte. Les dépenses et recettes relatives aux bibliothèques, aux centres culturels et aux cultes⁷¹ feront toutefois l'objet d'analyse propre ci-dessous.

Il est encore important de souligner que l'action culturelle est tellement diversifiée que si les différentes catégories ci-dessus représentent la majorité des dépenses et recettes consenties, une dernière catégorie existe à savoir les recettes et dépenses non ventilables de la culture. Cette dernière représente 32,72 millions € de dépenses en 2018 soit 38,26 % des dépenses.

⁷¹ A la demande de l'APW, ce poste fait l'objet d'une section séparée suivante (1.5.5.)

Il n'est guère aisé de comparer les différentes Provinces entre elles. En effet, entre ces différentes catégories de dépenses et recettes, chaque Province axe ses choix sur priorités internes propres. Nous pouvons, toutefois, noter à titre d'illustration que les dépenses et recettes consenties tendent à être proportionnelles aux populations des différentes provinces.



1.5.4.1. Coordination des bibliothèques (Md.)

En analysant les différentes dépenses relatives aux bibliothèques, la comptabilité fonctionnelle fait référence à plusieurs à cette coordination des bibliothèques, en distinguant d'une part les dépenses et recettes des bibliothèques publiques itinérantes et d'autre part, le soutien au secteur⁷². Nous considérerons, pour l'analyse, que la première catégorie contient les dépenses et recettes relatives à la mission déléguée. Toutefois, le pouvoir politique n'ayant pas précisé les moyens à mettre en œuvre, nous ne pouvons considérer que l'entièreté de ces dépenses et recettes est imposée aux Provinces. Quant à la catégorie « soutien au secteur », elle correspond, dans notre analyse, à l'apport complémentaire apporté par les Provinces.

En analysant les différentes dépenses relatives aux bibliothèques, elles s'avèrent assez importantes et représentent, entre 2014 et 2018, en moyenne près de 15 millions €.

Ces dépenses ont connu une augmentation assez importante et en 2018, c'est plus de 16 millions d'euros qui ont été dépensés par toutes les Provinces wallonnes dans ce secteur.

Si nous ventilons ces dépenses, au niveau de l'ensemble des Provinces wallonnes, nous constatons que les missions déléguées (soit cette question de la coordination des bibliothèques) représentent près de 15 millions € des dépenses provinciales (14,887 millions €), le reste étant une catégorie de soutiens à ces acteurs et des recettes et dépenses non ventilables. Cela impliquerait que 93% des dépenses correspondent à une mission déléguée tandis que les 7% restant des dépenses correspondent à l'intérêt provincial. Cette analyse est, toutefois, critiquable car la part d'interventions des Provinces n'est pas fixée concrètement.

Si ces éléments permettent, toutefois, de comprendre les dépenses consenties par les Provinces wallonnes au profit des bibliothèques, nous pouvons également considérer les recettes. Celles-ci sont assez faibles puisque, en 2018, elles correspondent à 2,234 millions € au niveau du poste correspondant au fonctionnement de bibliothèques. Il s'agit donc d'une activité éminemment déficitaire (l'écart entre recettes et dépenses étant en 2018 de 13,832 millions €) qui est soutenue à grands frais par les Provinces wallonnes.

⁷² Comme dans toute comptabilité, il existe également une catégorie non ventilable. Nous n'y ferons pas plus ample mention ci-après.

1.5.4.2. Centres culturels locaux (Md.)

Parmi les missions culturelles déléguées, on retrouve également le soutien de centres culturels locaux. Ainsi, dans cette mission culturelle, c'est, en moyenne, entre 2014 et 2018, près de 3,7 millions € qui ont été dépensé par toutes les Provinces wallonnes confondues. Si on analyse les Provinces individuellement, nous n'observons que peu de différences entre celles-ci.

Ces dépenses ont, toutefois, connu un bond assez important ces dernières années, elles sont passées de 3 millions € à près de 4 millions € en 2017. Tandis qu'en 2018, c'est toujours 3,977 millions € qui étaient investis par les Provinces wallonnes. Ici encore, si on observe ces Provinces en détail, nous n'observons que peu de variations entre les Provinces, toutes celles-ci ont connues des variations du même acabit.

En outre, nous pouvons, ici encore, ventiler ces dépenses, avec d'une part la partie relative au missions déléguées qui représente en 2018 : 3,9 millions € et, d'autre part, les activités de soutien à ce secteur qui représente : 0,07 millions €. Nous pouvons, dès lors, constater que la majorité des dépenses réalisées par les Provinces correspondent à l'intérêt provincial.

En outre, ici encore, l'activité est largement déficitaire avec un ratio de recette sur dépenses de 5%. Cette activité est donc financée à 95 % par les finances provinciales.

1.5.5. Financement des cultes (Md.)

Le financement des cultes est, également, une mission importante des Provinces wallonnes. Si nous considérons ce champ dans la comptabilité provinciale, outre les dépenses et les recettes non ventilables, 3 grandes catégories de dépenses et de recettes existent : logement des agents du culte ; associations, comité, maisons, mouvements et centres des cultes et de la laïcité ; et, enfin, la rénovation et l'entretien des édifices classés. Cette dernière catégorie est intéressante puisqu'elle fait le lien avec une autre mission obligatoire des Provinces wallonnes, les dépenses relatives à la rénovation du patrimoine (cf. section 1.5.12.).

Les dépenses relatives au financement des cultes sont assez constantes. En effet, le montant était de 5,867 millions € en 2014 contre 6,574 millions d'euros en 2018 pour toutes les Provinces wallonnes. Il y a assez peu de différences entre les différentes Provinces wallonnes.

Si l'on considère l'écart entre dépenses et recettes, on remarque qu'à nouveau ces missions sont largement déficitaires. Ici, c'est près de 6,573 millions d'euros que les Provinces doivent financer par d'autres moyens. Globalement, la situation est identique si on observe chaque Province individuellement.

1.5.6. L'économie

Rec.	P.BW.Rec.4	P.Hain.Rec.4	P.L.G.Rec.4	P.Lux.Rec.4	P.Nam.Rec.4	Totaux.Rec.4
2014	€ 2.345,27	€ 452.342,43	€ 428.516,45	€ 152.418,28	€ 3.868,69	€ 1.039.491,12
2015	€ 4.279,52	€ 449.523,41	€ 478.150,17	€ 55.773,89	€ -	€ 987.726,99
2016	€ 3.090,90	€ 204.817,31	€ 184.149,32	€ 111.843,91	€ -	€ 503.901,44
2017	€ 3.356,68	€ 291.162,85	€ 145.119,62	€ 18.391,98	€ -	€ 458.031,13
2018	€ 186,34	€ 259.656,44	€ 78.982,39	€ 18.304,02	€ -	€ 357.129,19
						€ 3.346.279,87

Dep.	P.BW.Dep.4	P.Hain.Dep.4	P.L.G.Dep.4	P.Lux.Dep.4	P.Nam.Dep.4	Totaux.Dep.4
2014	€ 1.909.398,93	€ 3.067.460,75	€ 5.493.656,87	€ 2.249.203,82	€ 1.590.440,72	€ 14.310.161,09
2015	€ 1.688.011,76	€ 3.168.311,56	€ 5.715.484,13	€ 2.221.877,29	€ 1.604.374,00	€ 14.398.058,74
2016	€ 1.174.293,21	€ 3.695.248,85	€ 5.418.554,35	€ 2.597.797,23	€ 1.625.042,00	€ 14.510.935,64
2017	€ 2.340.008,32	€ 2.912.970,39	€ 3.737.427,36	€ 2.441.445,34	€ 1.648.808,00	€ 13.080.659,41
2018	€ 2.597.708,67	€ 2.522.123,82	€ 3.942.701,45	€ 2.599.983,97	€ 1.648.066,16	€ 13.310.584,07
						€ 69.610.398,95

Rec. - Dep.	P.BW.R-D.4	P.Hain.R-D.4	P.L.G.R-D.4	P.Lux.R-D.4	P.Nam.R-D.4	Totaux.R-D.
2014	€ -1.907.053,66	€ -2.615.118,32	€ -5.065.140,42	€ -2.096.785,54	€ -1.586.572,03	€ -13.270.669,97
2015	€ -1.683.732,24	€ -2.718.788,15	€ -5.237.333,96	€ -2.166.103,40	€ -1.604.374,00	€ -13.410.331,75
2016	€ -1.171.202,31	€ -3.490.431,54	€ -5.234.405,03	€ -2.485.953,32	€ -1.625.042,00	€ -14.007.034,20
2017	€ -2.336.651,64	€ -2.621.807,54	€ -3.592.307,74	€ -2.423.053,36	€ -1.648.808,00	€ -12.622.628,28
2018	€ -2.597.522,33	€ -2.262.467,38	€ -3.863.719,06	€ -2.581.679,95	€ -1.648.066,16	€ -12.953.454,88
						€ -66.264.119,08

Dans le domaine des affaires économiques, les dépenses des Provinces wallonnes (13,310 millions € en 2018) ne sont pas représentatives de l'ensemble des actions et initiatives provinciales en la matière. La raison en est simple : la majeure partie de leur intervention est logée dans des agences de développement économique qu'elles ont portées sur les fonds baptismaux, seules ou en partenariat, qu'elles soutiennent et sur lesquelles elles exercent souvent une influence prépondérante. Grâce à cela, les Provinces sont des acteurs économiques, non seulement de première ligne, mais aussi de premier plan.

Ces agences de développement économique (et territorial) ont pour objectif commun la création d'emploi et de valeur ajoutée, mais sont bien entendu configurées pour répondre aux défis socio-économiques propres à chaque territoire. Elles ont donc toutes leurs particularités et spécificités, mais il est possible d'identifier dans leur action trois axes majeurs : le développement territorial, la mise en place d'infrastructures et la fourniture de services et conseils au secteur privé et public. Leur démarche d'aujourd'hui s'inspire du concept d'intelligence territoriale, à savoir appréhender toutes les facettes du territoire en analysant et en mobilisant les trois piliers du développement durable : l'économique, le social et l'environnemental.

Au niveau du développement territorial, ces agences sont avant tout connues pour leurs parcs d'activités économiques. Elles créent, réaffectent, réhabilitent, ... des espaces où vont pouvoir s'implanter et prospérer les entreprises, quelle que soit leur taille, d'aujourd'hui, de demain et d'après-demain. Elles accueillent et accompagnent les investisseurs régionaux, nationaux

et étrangers. Elles veillent aussi à assurer la bonne adéquation des entreprises à leur implantation et à leur environnement, et inversement.

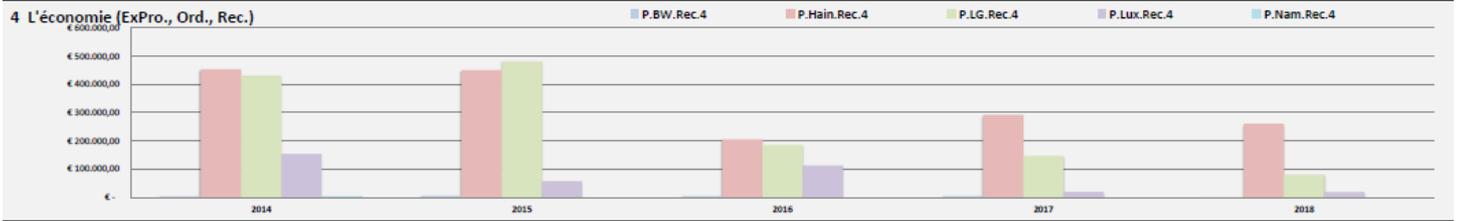
Dans le domaine des infrastructures, les agences de développement ne se contentent pas d'équiper les zones d'activités économiques, elles accompagnent leur développement et assurent quantité de rôles-support. Elles y implantent aussi des immeubles, des halls, des bâtiments collectifs, des centres d'affaires, des incubateurs destinés à héberger, de manière transitoire ou durable, des activités créatrices de valeur et d'emploi. Ces infrastructures *sensu lato*, les agences ne se contentent pas de les construire : elles les entretiennent, les gèrent et les mettent à la disposition d'entreprises, souvent de petite et moyenne taille, mais au grand potentiel. Elles apportent donc, au niveau logistique, une aide critique à la création d'entreprises et à leur développement.

Enfin, les agences de développement économiques proposent aux acteurs économiques, publics et privés, une large palette de services et de conseils et leur apportent un support spécialisé et personnalisé dont ils ne pourraient autrement pas disposer, que ce soit en raison de leur taille, en raison de leur manque d'expérience ou en raison du caractère exceptionnel de leur besoin. Ces services et conseils donnent en outre un avantage concurrentiel à leurs bénéficiaires, tout en étant fournis dans une perspective *win-win* et de synergies renforcées pour l'ensemble des acteurs en présence sur le territoire provincial.

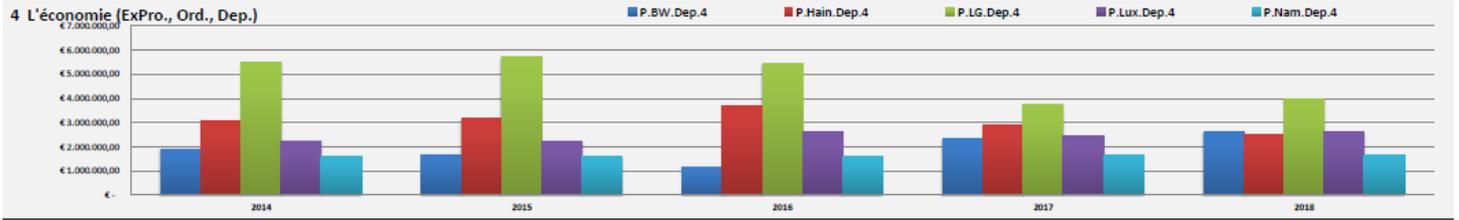
Ainsi, les Provinces, de manière directe et indirecte, occupent une position centrale dans la reconversion et le développement économique de la Wallonie. Elles agissent en qualité de partenaire permanent et fiable ayant des objectifs de transformation/évolution structurelle et d'amélioration progressive de long terme des bassins de vie et d'activité économique. Leur envergure leur donne la possibilité de maximiser les retombées socio-économiques au coût le plus juste alors que leur proximité avec le tissu socio-économique leur permet d'agir localement et de prendre en compte, la réalité, les spécificités et les besoins des territoires concernés dans une perspective de durabilité et d'efficacité.

Enfin, les Provinces ont comme objectif permanent de valoriser leurs atouts territoriaux pour les exploiter au mieux à travers la synergie et l'interaction de leurs diverses politiques – cours d'eau, culture, environnement, patrimoine, sports, supracommunalité ou encore tourisme, en particulier. Les actions transverses des Provinces génèrent ainsi des retombées économiques directes et indirectes au bénéfice de l'ensemble des acteurs de leur territoire.

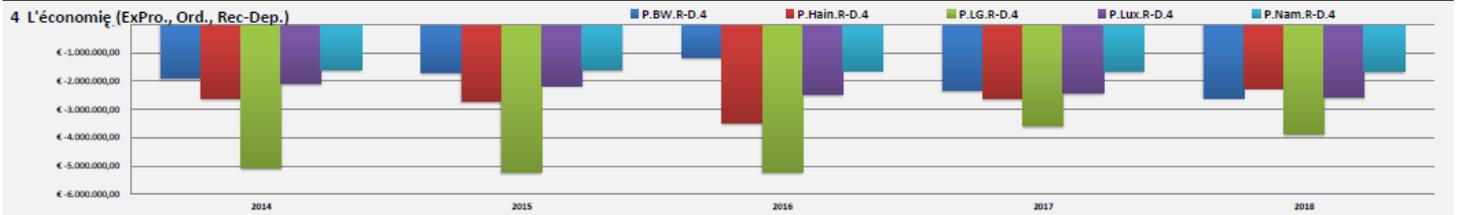
Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes : 4 L'économie



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Dépenses : 4 L'économie



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes - Dépenses :



1.5.7. L'enseignement⁷³

Rac.	P.BW.Rec.5	P.Hain.Rec.5	P.L.G.Rec.5	P.Lux.Rec.5	P.Nam.Rec.5	Totaux.Rec.5
2014	€ 43.052.804,45	€ 271.308.260,33	€ 151.406.911,31	€ 9.408.806,63	€ 28.813.602,59	€ 503.990.385,31
2015	€ 44.237.439,61	€ 274.758.926,90	€ 152.851.847,39	€ 9.426.362,59	€ 29.239.065,48	€ 510.513.641,97
2016	€ 44.160.131,15	€ 270.138.192,03	€ 155.221.715,48	€ 9.216.545,24	€ 29.174.606,83	€ 507.911.190,73
2017	€ 45.896.565,90	€ 276.562.261,98	€ 160.155.867,78	€ 9.486.470,50	€ 30.393.817,55	€ 522.494.983,71
2018	€ 45.754.535,41	€ 284.334.388,16	€ 157.742.578,18	€ 9.704.629,72	€ 31.389.450,74	€ 528.925.582,21
						€ 2.573.835.783,93

Dep.	P.BW.Dep.5	P.Hain.Dep.5	P.L.G.Dep.5	P.Lux.Dep.5	P.Nam.Dep.5	Totaux.Dep.5
2014	€ 57.508.626,82	€ 375.086.113,84	€ 193.694.317,45	€ 16.152.940,09	€ 34.008.072,26	€ 676.450.070,46
2015	€ 59.034.603,19	€ 376.205.808,62	€ 195.678.478,29	€ 16.044.379,52	€ 34.517.916,23	€ 681.481.185,85
2016	€ 57.645.776,93	€ 375.518.250,84	€ 199.965.411,46	€ 16.042.801,01	€ 35.129.361,46	€ 684.301.601,70
2017	€ 60.700.307,91	€ 385.110.033,64	€ 205.907.774,30	€ 16.074.027,54	€ 36.044.695,44	€ 703.836.838,83
2018	€ 60.980.951,72	€ 390.576.490,83	€ 207.081.563,88	€ 16.808.852,48	€ 37.192.706,64	€ 712.640.565,55
						€ 3.458.710.262,39

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.5	P.Hain.R-D.5	P.L.G.R-D.5	P.Lux.R-D.5	P.Nam.R-D.5	Totaux.R-D.
2014	€ -14.455.822,37	€ -103.777.853,51	€ -42.287.406,14	€ -6.744.133,46	€ -5.194.469,67	€ -172.459.685,15
2015	€ -14.797.163,58	€ -101.446.881,72	€ -42.826.630,90	€ -6.618.016,93	€ -5.278.850,75	€ -170.967.543,88
2016	€ -13.485.645,78	€ -105.380.058,81	€ -44.743.695,98	€ -6.826.255,77	€ -5.954.754,63	€ -176.390.410,97
2017	€ -14.803.742,01	€ -108.547.771,66	€ -45.751.906,52	€ -6.587.557,04	€ -5.650.877,89	€ -181.341.855,12
2018	€ -15.226.416,31	€ -106.242.102,67	€ -49.338.985,70	€ -7.104.222,76	€ -5.803.255,90	€ -183.714.983,34
						€ -884.874.478,46

Les Provinces wallonnes ont consacré en 2018 près de 713 millions € à l'enseignement alors que les recettes liées à cette activité, essentiellement des subventions de la Fédération Wallonie-Bruxelles se montaient à 529 millions €. La contribution nette des Provinces à l'éducation et à l'enseignement, soit près de 200 millions € annuellement, est donc non négligeable. Les Provinces sont présentes là où on les attend, y compris dans des secteurs où les besoins sont criants mais où les carences, parfois - il faut l'admettre - d'autres niveaux de pouvoirs, sont nombreuses.

Que ce soit dans l'enseignement fondamental, l'enseignement secondaire, l'enseignement technique, l'enseignement professionnel, l'enseignement de promotion sociale, l'enseignement en alternance, l'enseignement spécialisé, l'enseignement supérieur, les Provinces sont actives à tous les niveaux. De par leur proximité vis-à-vis du terrain et en complément direct à leurs autres politiques, leur action s'inscrit dans la durée tout en s'adaptant rapidement aux défis et attentes des futurs travailleurs et des entreprises, puisque les structures politiques sont en place de manière permanente pour ce faire.

La façon dont l'enseignement des Provinces est organisé et structuré varie selon l'histoire de chacune d'entre elles et selon les besoins propres à leur territoire, notamment du point de vue socio-économique. Synthétiser leurs actions n'est donc pas simple, l'enseignement provincial dans les régions caractérisées par un fier passé industriel n'étant pas celui qui peut

⁷³ Quelques tableaux chiffrés plus détaillés à propos de la catégorie fonctionnelle « Enseignement » peuvent être fournis en annexe séparée, mais non électronique.

être observé dans des provinces où les secteurs primaire et tertiaire ont, ou ont eu, la prépondérance. Il y a cependant un fait marquant : les Provinces, de manière délibérée, investissent dans les types d'enseignements où les subventions, hier de l'Etat national aujourd'hui de la Fédération Wallonie-Bruxelles, sont notoirement insuffisantes pour en assurer la simple existence.

C'est le cas dans l'enseignement technique et professionnel, un type d'enseignement axé sur les « métiers », et où pour former aux professions d'aujourd'hui et de demain, les équipements (machines, outillages, ordinateurs, laboratoires, ...) à la page et *a fortiori* à la pointe sont particulièrement coûteux. C'est le cas également dans la formation à des métiers dits « en pénurie » où souvent le nombre de candidats élèves est insuffisant pour justifier – monétairement parlant – l'ouverture d'une section. C'est le cas aussi de l'enseignement spécialisé dont l'encadrement et l'accompagnement scolaire et parascolaire nécessitent des moyens spécifiques et importants qu'il faut répartir équitablement à travers le territoire pour permettre à tous les enfants et jeunes d'y accéder au plus près possible de leur domicile. Et il en va de même, des internats provinciaux qui accueillent, encadrent et hébergent tous les élèves et étudiants, peu importe leur origine sociale et quel que soit le pouvoir d'achat de leurs parents.

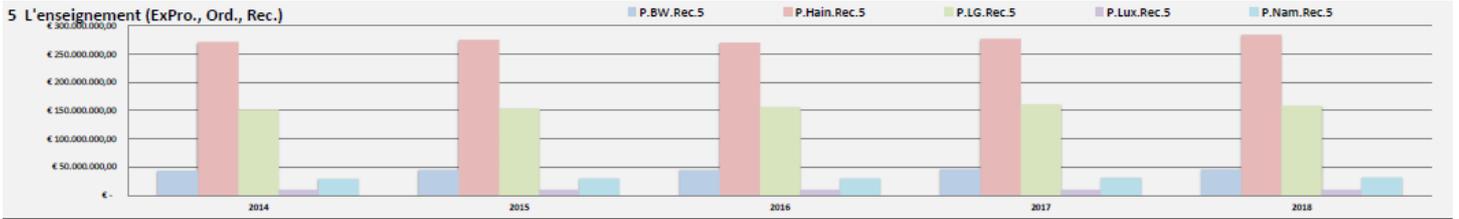
Le rôle social des Provinces à cet égard est souvent méconnu voire oublié, sans parler de l'action complémentaire des Provinces au niveau de leurs politiques en faveur de la jeunesse et des sports. Souvent en partenariat, les Provinces offrent ainsi des stages de vacances très peu onéreux (bien utiles pour les parents professionnellement actifs) ou mettent à disposition leurs infrastructures et l'encadrement nécessaire, avec par exemple des formules « découverte des sports » permettant à tous de s'essayer et de s'initier à de très nombreuses pratiques sportives tout au long de l'année et tout près de chez eux (à des coûts extrêmement modiques).

L'investissement net des Provinces dans l'enseignement de près de 200 millions € permet chaque année à des milliers de jeunes de s'insérer durablement sur le marché de l'emploi et de contribuer à la création de valeur ajoutée. Sans cet investissement provincial, nombre de ces jeunes, peu ou mal formés, alimenteraient le chômage structurel dont on sait qu'il est, dans de nombreuses sous-régions, particulièrement préoccupant. Le caractère préventif et l'utilité ex ante de ces politiques et actions provinciales sont, comme souvent, difficilement mesurables et donc non chiffrables. Mais nombre d'études le montrent, le coût de ces interventions est moindre que les interventions réparatrices/correctrices que d'autres niveaux de pouvoir seraient amenés à mettre en place et financer ultérieurement. Malheureusement, l'impact de ces actions provinciales n'a encore jamais fait l'objet d'évaluations d'envergure au niveau wallon.

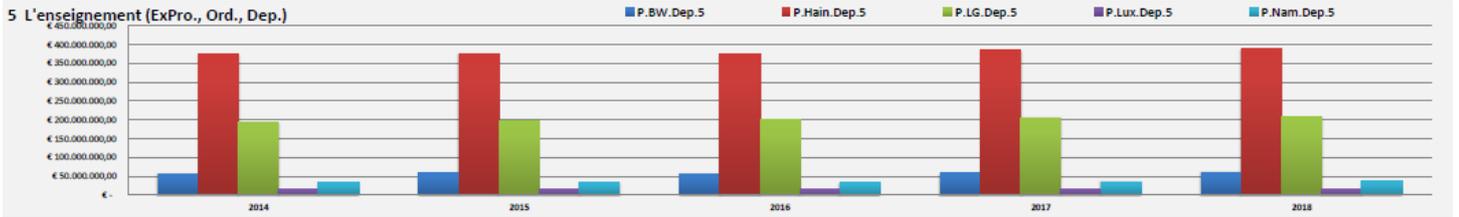
5

L'enseignement

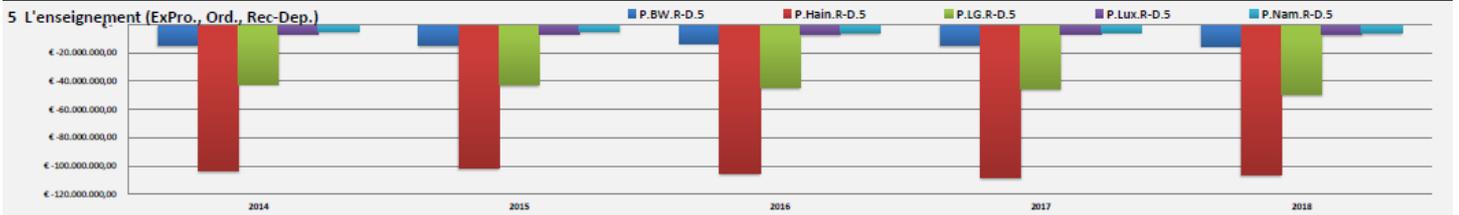
Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes : 5 L'enseignement



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Dépenses : 5 L'enseignement



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes - Dépenses :



1.5.8. L'environnement

Rac.	P.BW.Rec.6	P.Hain.Rec.6	P.L.G.Rec.6	P.Lux.Rec.6	P.Nam.Rec.6	Totaux.Rec.6
2014	€ 40.118,46	€ -	€ 7.736.033,71	€ 545.807,66	€ 42.494,07	€ 8.364.453,90
2015	€ 32.854,16	€ -	€ 6.971.886,67	€ 409.727,49	€ 20.193,31	€ 7.434.661,63
2016	€ 34.699,16	€ -	€ 7.039.096,32	€ 465.014,03	€ 22.589,08	€ 7.561.398,59
2017	€ 34.041,84	€ -	€ 6.210.342,11	€ 670.678,35	€ 23.730,68	€ 6.938.792,98
2018	€ 36.951,82	€ -	€ 8.840.808,43	€ 578.179,78	€ 21.609,66	€ 9.477.549,69
						€ 39.776.856,79

Dep.	P.BW.Dep.6	P.Hain.Dep.6	P.L.G.Dep.6	P.Lux.Dep.6	P.Nam.Dep.6	Totaux.Dep.6
2014	€ 624.708,95	€ 84.969,19	€ 2.549.970,01	€ 2.287.697,34	€ 4.019.920,82	€ 9.567.266,31
2015	€ 939.085,84	€ 47.243,75	€ 2.543.061,59	€ 2.205.708,40	€ 4.129.887,87	€ 9.864.987,45
2016	€ 516.306,18	€ 79.107,72	€ 1.404.620,98	€ 2.269.684,65	€ 4.234.337,62	€ 8.504.057,15
2017	€ 1.060.443,69	€ 20.731,34	€ 1.438.263,08	€ 2.354.254,96	€ 4.432.093,67	€ 9.305.786,74
2018	€ 602.012,71	€ 28.074,15	€ 1.406.406,96	€ 2.345.524,49	€ 5.170.966,07	€ 9.552.984,38
						€ 46.795.082,03

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.6	P.Hain.R-D.6	P.L.G.R-D.6	P.Lux.R-D.6	P.Nam.R-D.6	Totaux.R-D.
2014	€ -584.590,49	€ -84.969,19	€ 5.186.063,70	€ -1.741.889,68	€ -3.977.426,75	€ -1.202.812,41
2015	€ -906.231,68	€ -47.243,75	€ 4.428.825,08	€ -1.795.980,91	€ -4.109.694,56	€ -2.430.325,82
2016	€ -481.607,02	€ -79.107,72	€ 5.634.475,34	€ -1.804.670,62	€ -4.211.748,54	€ -942.658,56
2017	€ -1.026.401,85	€ -20.731,34	€ 4.772.079,03	€ -1.683.576,61	€ -4.408.362,99	€ -2.366.993,76
2018	€ -565.060,89	€ -28.074,15	€ 7.434.401,47	€ -1.767.344,71	€ -5.149.356,41	€ -75.434,69
						€ -7.018.225,24

Aux comptes provinciaux relatifs à l'année 2018, les dépenses dans le domaine de l'environnement s'élevaient à 9,477 millions €. Les cinq Provinces s'inscrivent de nos jours dans une politique volontaire de préservation de l'environnement, de la biodiversité, de l'équilibre naturel de l'écosystème et, last but not least, de la planète, le tout dans une perspective de développement durable.

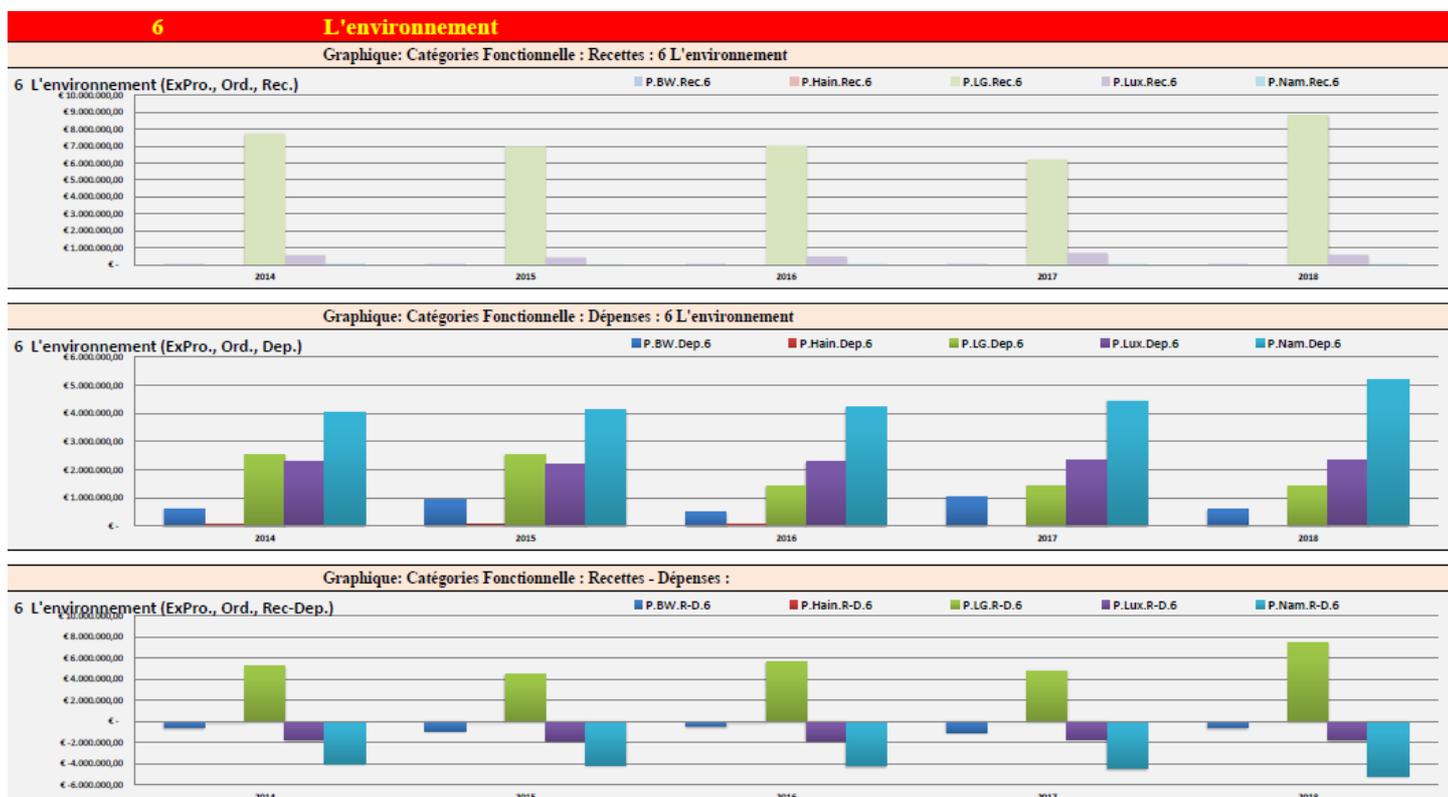
Outre la gestion environnementale et technique des cours d'eau qui sera traitée par la suite, les initiatives provinciales dans le domaine de l'environnement et du climat, seules ou en partenariat, relèvent principalement d'une part du domaine de l'information et d'autre part, d'actions ciblées, y compris en matière de politique foncière (cf. notamment via leur compétence « Logement »). Notons d'ailleurs que nombreuses sont les actions provinciales dans le domaine de l'environnement qui ne sont pas toutes imputées à la fonction « environnement » et que l'on peut retrouver dans la catégorie « Agriculture », « Tourisme », « Cours d'eau » également.

Les Provinces mènent des campagnes d'information, de conscientisation et de sensibilisation aux problématiques environnementales et climatiques. Ces campagnes, auprès des citoyens, auprès des élèves de l'enseignement provincial, auprès des agents provinciaux, ... portent sur l'utilisation rationnelle de l'énergie, la réduction du gaspillage alimentaire, les déplacements durables, la prévention des espèces invasives, la lutte contre le suremballage, lutte contre la malpropreté publique, la réduction et le tri des déchets, ... Les Provinces apportent aussi leur aide aux initiatives locales en la matière.

Au niveau des actions ciblées, les exemples sont divers et variés : l'installation de ruches, le placement de nichoirs, l'intégration dans les cahiers des charges de critères environnementaux, la suppression de l'utilisation de pesticides, la gestion du patrimoine arboré, la conservation des haies et la plantation d'essences indigènes, le fauchage tardif, des conseils aux pouvoirs locaux, la gestion environnementale des réserves naturelles provinciales, ...

En outre, les Provinces ont adopté - pour ce qui les concerne - un Plan climat visant principalement à une utilisation parcimonieuse des ressources énergétiques et permettant la minimisation des émissions de gaz à effet de serre par les activités provinciales.

Toutes ces actions provinciales viennent bien sûr compléter ce qui est mis en place à d'autres niveaux de pouvoir, du communal au fédéral. C'est par une multiplicité d'actions et de communications multiples et diverses que nos comportements changeront et s'adapteront progressivement pour aboutir à la réalisation des Objectifs de Développement Durable prônés par l'ONU. L'action des Provinces, avec ses canaux spécifiques de transmission, a donc toute son utilité dans ce cadre.



1.5.9. La formation

Rec.	P.BW.Rec.7	P.Hain.Rec.7	P.L.G.Rec.7	P.Lux.Rec.7	P.Nam.Rec.7	Totaux.Rec.7
2014	€ 216.493,43	€ 882.733,12	€ 4.492.782,09	€ 121.976,68	€ 133.147,40	€ 5.847.132,72
2015	€ 165.844,96	€ 833.706,95	€ 2.978.859,16	€ 116.022,80	€ 128.044,37	€ 4.222.478,24
2016	€ 197.948,40	€ 943.651,08	€ 3.582.389,99	€ 109.518,23	€ 120.631,66	€ 4.954.139,36
2017	€ 264.126,06	€ 946.139,74	€ 3.187.648,04	€ 141.697,03	€ 119.255,14	€ 4.658.866,01
2018	€ 754.203,54	€ 977.000,06	€ 264.282,93	€ 150.287,51	€ 151.082,55	€ 2.296.856,59
						€ 21.979.472,92

Dep.	P.BW.Dep.7	P.Hain.Dep.7	P.L.G.Dep.7	P.Lux.Dep.7	P.Nam.Dep.7	Totaux.Dep.7
2014	€ 1.161.488,58	€ 20.645.300,81	€ 9.252.815,02	€ 375.506,23	€ 1.215.507,92	€ 32.650.618,56
2015	€ 1.890.404,43	€ 21.272.045,42	€ 9.899.575,86	€ 397.964,63	€ 1.267.893,97	€ 34.727.884,31
2016	€ 1.224.353,57	€ 21.863.003,50	€ 10.236.657,98	€ 409.709,88	€ 95.354,01	€ 33.829.078,94
2017	€ 1.838.647,84	€ 24.094.413,12	€ 11.733.099,59	€ 512.304,40	€ 134.464,00	€ 38.312.928,95
2018	€ 1.892.125,45	€ 24.021.315,27	€ 12.712.013,07	€ 763.480,11	€ 118.671,93	€ 39.507.605,83
						€ 179.028.116,59

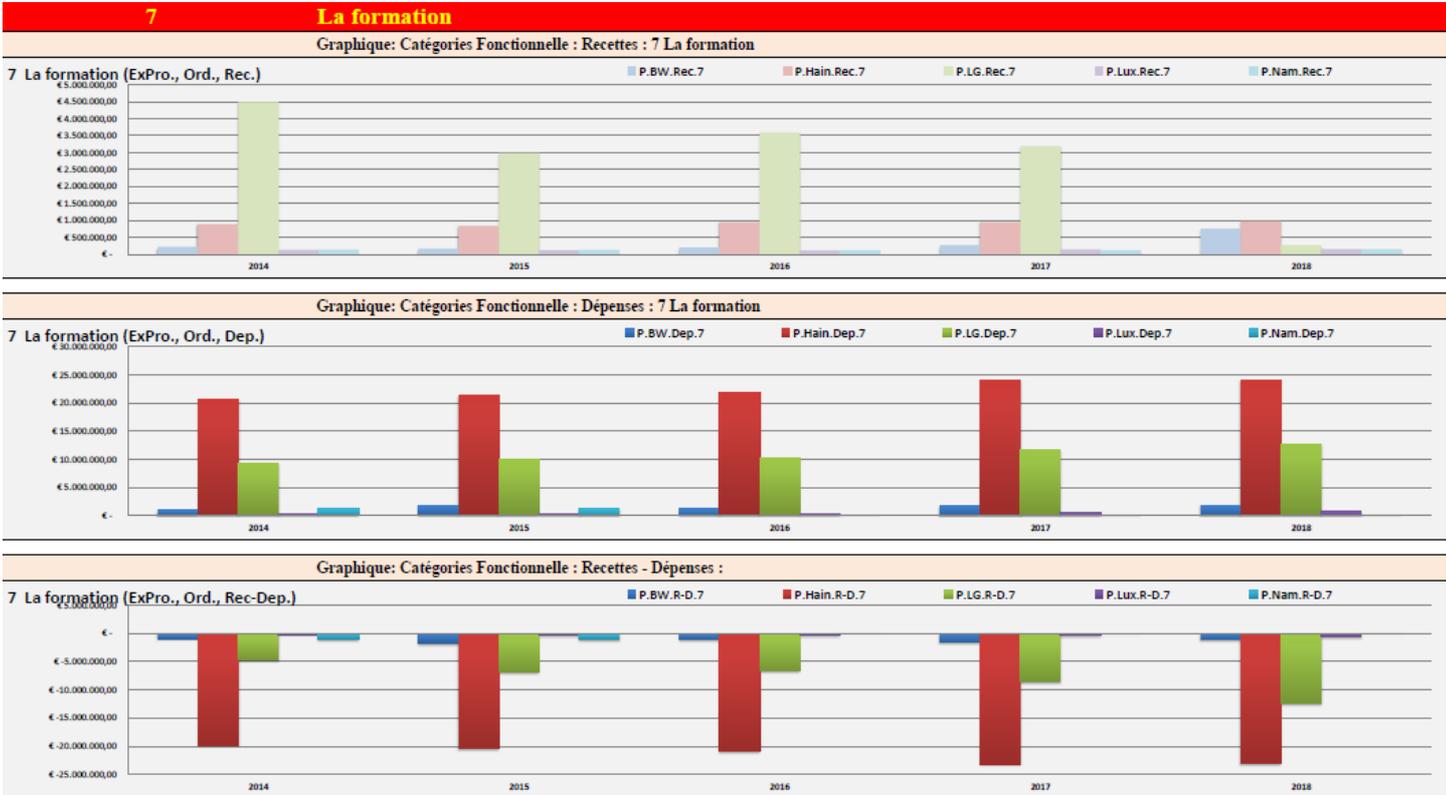
Rec. - Dep.	P.BW.R-D.7	P.Hain.R-D.7	P.L.G.R-D.7	P.Lux.R-D.7	P.Nam.R-D.7	Totaux.R-D.
2014	€ -944.995,15	€ -19.762.567,69	€ -4.760.032,93	€ -253.529,55	€ -1.082.360,52	€ -26.803.485,84
2015	€ -1.724.559,47	€ -20.438.338,47	€ -6.920.716,70	€ -281.941,83	€ -1.139.849,60	€ -30.505.406,07
2016	€ -1.026.405,17	€ -20.919.352,42	€ -6.654.267,99	€ -300.191,65	€ 25.277,65	€ -28.874.939,58
2017	€ -1.574.521,78	€ -23.148.273,38	€ -8.545.451,55	€ -370.607,37	€ -15.208,86	€ -33.654.062,94
2018	€ -1.137.921,91	€ -23.044.315,21	€ -12.447.730,14	€ -613.192,60	€ 32.410,62	€ -37.210.749,24
						€ -157.048.643,67

En 2018, les dépenses des Province wallonnes dans le secteur de la formation s'élevaient à 39,507 millions €, en augmentation de 21 % par rapport à 2014.

Ces initiatives provinciales sont complémentaires à celles de l'enseignement de promotion sociale et s'y ajoutent, mais viennent aussi en amont de la dimension économique de l'action provinciale et construisent ainsi l'avenir. Ensemble elles couvrent de manière cohérente un grand nombre de domaines parmi lesquels on peut citer : l'alimentation, l'alphabétisation et le français pour allophones, l'automobile et le transport, la batellerie, le bâtiment, la communication, l'économie et le management, l'environnement, la nature et l'aménagement du territoire, l'habillement, le socio-culturel, l'industrie, l'infographie, l'informatique, les langues étrangères, les services paramédicaux et aux personnes en ce compris l'aide médicale urgente et la sécurité, la médiation, l'appui psychologique aux intervenants, la gestion de crise, l'insertion socio-professionnelle, les services administratifs et de secrétariat, le socio-éducatif, le soudage et les constructions métalliques, le tourisme et les loisirs, le commerce et la vente,...

En ce qui concerne la fonction « formation » à proprement parler, il faut noter les formations destinées aux (futurs) agents du secteur public qui relèvent des pouvoirs locaux au sens large : les Provinces elles-mêmes, mais aussi les Villes et Communes, les CPAS, les Zones de police et les Zones de secours. Ces formations, dont le nombre de filières et d'options dépasse largement la centaine, sont assurées par les Provinces seules ou en partenariat et sont constamment actualisées pour répondre aux besoins du secteur public et de la collectivité.

Il y a, d'une part, des formations ciblées sur le personnel administratif et les cadres (Ecoles d'administration, Sciences administratives, ...), sur le personnel d'entretien et de cuisine, sur le personnel technique et ouvrier, et d'autre part, des formations dans le domaine de la sécurité (Ecoles du feu, Ecoles d'aide médicale urgente (ambulanciers, secouristes,...), Académie de police,...). Ces dernières se font majoritairement au profit du secteur public, mais aussi au profit des ONG et du secteur privé (métiers des services de sécurité). L'importance du rôle public d'initiative, mais aussi 'palliatif', dans plusieurs secteurs est très visible dans les interventions provinciales comparativement aux autres niveaux de pouvoir.



1.5.10. La jeunesse

Rac.	P.BW.Rec.8	P.Hain.Rec.8	P.L.G.Rec.8	P.Lux.Rec.8	P.Nam.Rec.8	Totaux.Rec.8
2014	€ -	€ 233.140,49	€ 257.849,04	€ 35.690,93	€ 30.122,02	€ 556.802,48
2015	€ 377,23	€ 403.382,87	€ 516.594,79	€ 76.574,84	€ -	€ 996.929,73
2016	€ 111,86	€ 131.013,98	€ 302.011,56	€ 20.671,75	€ 575,85	€ 454.385,00
2017	€ 582,08	€ 209.371,79	€ 320.907,80	€ 12.907,18	€ -	€ 543.768,85
2018	€ 45.561,13	€ 161.898,10	€ 267.046,21	€ 119.231,05	€ -	€ 593.736,49
						€ 3.145.622,55

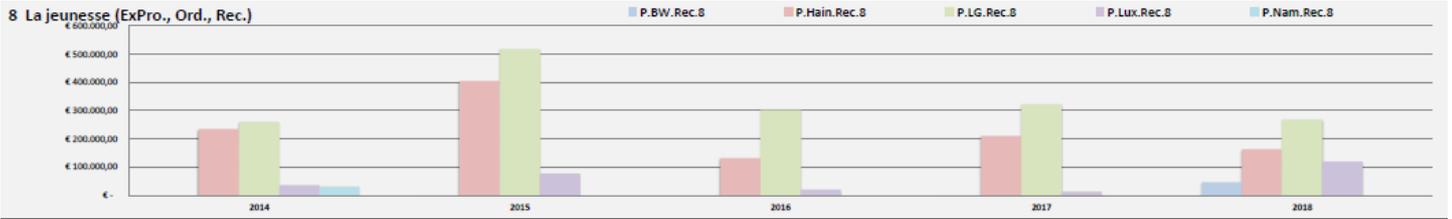
Dep.	P.BW.Dep.8	P.Hain.Dep.8	P.L.G.Dep.8	P.Lux.Dep.8	P.Nam.Dep.8	Totaux.Dep.8
2014	€ 840.480,74	€ 4.169.632,64	€ 3.385.730,75	€ 1.068.284,27	€ 164.157,40	€ 9.628.285,80
2015	€ 986.230,55	€ 4.453.328,63	€ 3.301.521,09	€ 851.947,66	€ 149.782,41	€ 9.742.810,34
2016	€ 572.044,87	€ 4.421.052,98	€ 3.612.486,10	€ 712.242,95	€ 149.782,41	€ 9.467.609,31
2017	€ 1.066.681,66	€ 4.419.803,12	€ 3.675.400,48	€ 452.386,68	€ 140.625,00	€ 9.754.896,94
2018	€ 1.316.985,47	€ 4.466.647,12	€ 3.851.858,97	€ 226.507,93	€ 149.625,00	€ 10.011.624,49
						€ 48.605.226,88

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.8	P.Hain.R-D.8	P.L.G.R-D.8	P.Lux.R-D.8	P.Nam.R-D.8	Totaux.R-D.
2014	€ -840.480,74	€ -3.936.492,15	€ -3.127.881,71	€ -1.032.593,34	€ -134.035,38	€ -9.071.483,32
2015	€ -985.853,32	€ -4.049.945,76	€ -2.784.926,30	€ -775.372,82	€ -149.782,41	€ -8.745.880,61
2016	€ -571.933,01	€ -4.290.039,00	€ -3.310.474,54	€ -691.571,20	€ -149.206,56	€ -9.013.224,31
2017	€ -1.066.099,58	€ -4.210.431,33	€ -3.354.492,68	€ -439.479,50	€ -140.625,00	€ -9.211.128,09
2018	€ -1.271.424,34	€ -4.304.749,02	€ -3.584.812,76	€ -107.276,88	€ -149.625,00	€ -9.417.888,00
						€ -45.459.604,33

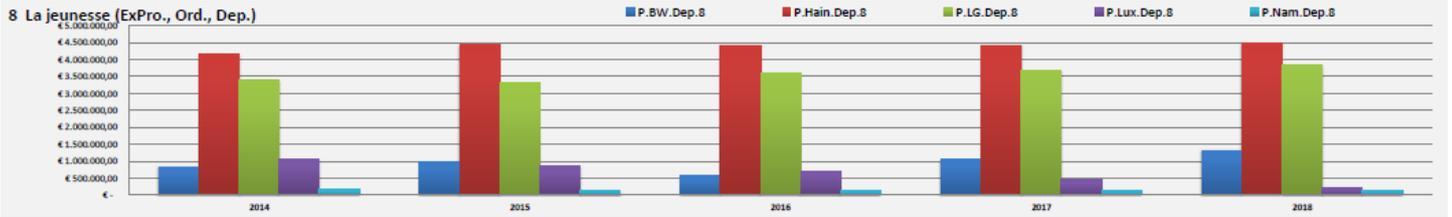
Pour la jeunesse, les Provinces ont dépensé globalement une somme équivalente à 10 millions €. Ici aussi, les Provinces agissent aussi bien seules qu'en partenariat avec la Fédération Wallonie-Bruxelles, les Villes et Communes, les mouvements de jeunesse, les associations ou d'autres acteurs de terrain. Ces initiatives provinciales prennent de nombreuses formes parmi lesquelles on peut mentionner des stages et de l'accueil extra-scolaire (pendant les vacances, mais aussi le mercredi après-midi, le weekend ou en fin de journée), des classes de nature, de ville et de dépaysement, de l'hébergement, du catering et des salles de réunion, des maisons de jeunes, du théâtre, de la danse et de la musique, des expositions, du prêt de matériel, des formations, des visites de la mémoire, des conseils provinciaux des jeunes,...

Comme déjà mentionné, la fonction « jeunesse » est complémentaire aux fonctions « culture », « sports », « formation » « Centres PMS et PSE » et « enseignement » avec lesquelles elle forme un ensemble cohérent, mais ciblé sur un public jeune principalement mais pas exclusivement en dehors des heures scolaires.

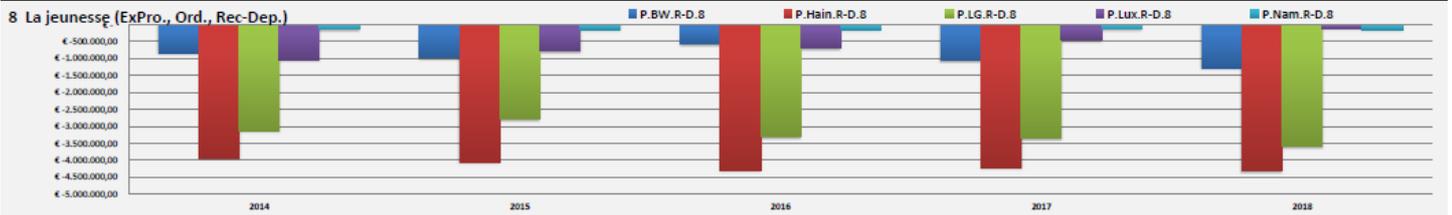
Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes : 8 La jeunesse



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Dépenses : 8 La jeunesse



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes - Dépenses :



1.5.11. Le logement

Rac.	P.BW.Rec.9	P.Hain.Rec.9	P.L.G.Rec.9	P.Lux.Rec.9	P.Nam.Rec.9	Totaux.Rec.9
2014	€ 748.396,20	€ 1.470.723,61	€ 1.660.239,43	€ 173.815,93	€ 5.454.223,35	€ 9.507.398,52
2015	€ 711.450,83	€ 1.353.096,30	€ 1.616.341,08	€ 158.318,60	€ 4.982.768,87	€ 8.821.975,68
2016	€ 680.555,48	€ 1.048.505,49	€ 1.185.760,80	€ 77.993,85	€ 4.343.879,73	€ 7.336.695,35
2017	€ 558.766,95	€ 889.007,74	€ 1.230.502,10	€ 65.001,21	€ 3.637.644,28	€ 6.380.922,28
2018	€ 545.015,83	€ 666.287,29	€ 1.148.796,64	€ 53.930,94	€ 2.980.469,13	€ 5.394.499,83
						€ 37.441.491,66

Dep.	P.BW.Dep.9	P.Hain.Dep.9	P.L.G.Dep.9	P.Lux.Dep.9	P.Nam.Dep.9	Totaux.Dep.9
2014	€ 3.736.088,35	€ 1.125.115,56	€ 1.887.341,00	€ 554.895,51	€ 7.975.916,30	€ 15.279.356,72
2015	€ 2.673.646,73	€ 1.108.717,30	€ 1.534.710,14	€ 414.574,20	€ 7.435.045,03	€ 13.166.693,40
2016	€ 2.043.912,07	€ 1.107.648,11	€ 1.388.200,99	€ 330.856,30	€ 7.098.172,93	€ 11.968.790,40
2017	€ 2.205.591,62	€ 1.118.449,59	€ 1.403.473,83	€ 276.608,81	€ 6.560.480,90	€ 11.564.604,75
2018	€ 2.380.664,68	€ 727.729,32	€ 1.402.238,42	€ 250.253,64	€ 5.637.969,12	€ 10.398.855,18
						€ 62.378.300,45

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.9	P.Hain.R-D.9	P.L.G.R-D.9	P.Lux.R-D.9	P.Nam.R-D.9	Totaux.R-D.
2014	€ -2.987.692,15	€ 345.608,05	€ -227.101,57	€ -381.079,58	€ -2.521.692,95	€ -5.771.958,20
2015	€ -1.962.195,90	€ 244.379,00	€ 81.630,94	€ -256.255,60	€ -2.452.276,16	€ -4.344.717,72
2016	€ -1.363.356,59	€ -59.142,62	€ -202.440,19	€ -252.862,45	€ -2.754.293,20	€ -4.632.095,05
2017	€ -1.646.824,67	€ -229.441,85	€ -172.971,73	€ -211.607,60	€ -2.922.836,62	€ -5.183.682,47
2018	€ -1.835.648,85	€ -61.442,03	€ -253.441,78	€ -196.322,70	€ -2.657.499,99	€ -5.004.355,35
						€ -24.936.808,79

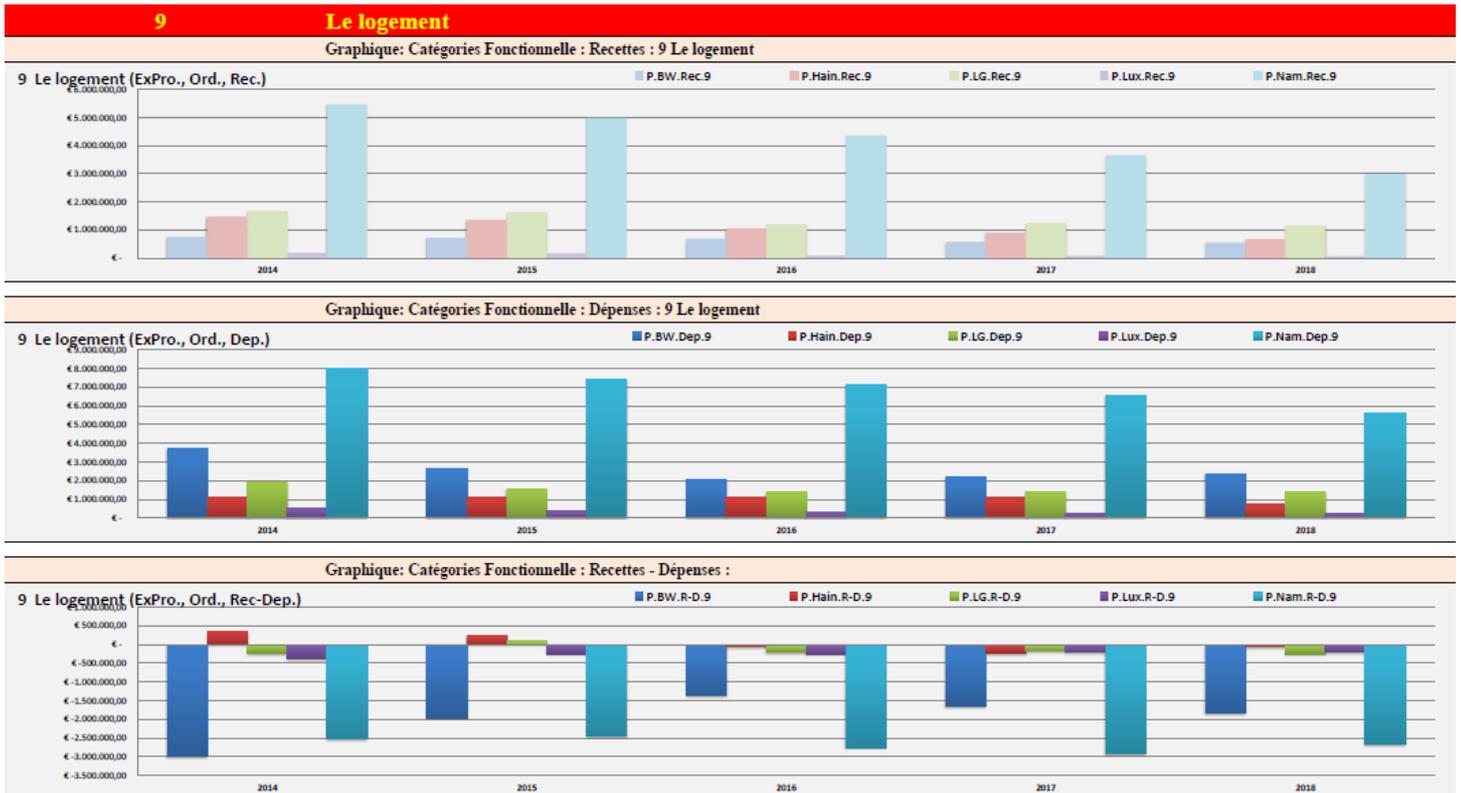
Entre 2014 et 2018, les dépenses provinciales en matière de logement ont oscillé entre 10,399 et 15,279 millions €.

Les initiatives provinciales dans le domaine du logement varient selon les territoires et les besoins de ceux-ci. Elles peuvent prendre des formes assez diverses, en particulier par une intervention directe des Provinces ou en étant actionnaires des sociétés de service public de logement, de crédit social, d'agences de promotion immobilière (ayant un objectif d'accessibilité au logement pour tous malgré les pressions foncières), de sociétés d'accès à la propriété terrienne, etc. Directement ou via des sociétés partenaires, les Provinces interviennent également par des aides locatives et prêts destinés à l'achat ou à la construction d'un logement ainsi qu'à la réalisation de travaux visant à l'amélioration d'un logement.

On peut citer quantité d'autres exemples. Les Provinces peuvent soutenir les Agences Immobilières sociales opérant sur leur territoire et les subventionner afin d'augmenter le nombre de logement de qualité à prix abordable au profit d'un public aux revenus modestes. Certaines Provinces aident, financièrement et/ou techniquement, les Communes et les acteurs du logement à apporter des solutions adéquates à la problématique de l'habitat permanent dans les campings, au niveau du maintien à domicile des personnes âgées, de l'adaptation du logement aux besoins spécifiques des personnes handicapées ou encore de l'accès des jeunes au logement. Les Provinces contribuent également à l'assainissement et à la salubrité des logements privés, par exemple par le diagnostic et l'analyse de l'air intérieur

des bâtiments, par la détection de la présence du radon et par la fourniture des conseils aux personnes impactées.

A nouveau, c'est par leur proximité territoriale et leurs connaissances des besoins et palliations des manques que les Provinces agissent utilement en partenariat avec des sociétés spécialisées et en complément des autres niveaux de pouvoir public.



1.5.12. Le patrimoine classé (dont Md.)

Rec.	P.BW.Rec.10	P.Hain.Rec.10	P.L.G.Rec.10	P.Lux.Rec.10	P.Nam.Rec.10	Totaux.Rec.10
2014	€ 157.711,63	€ 1.090.813,42	€ 600.845,19	€ 200.776,46	€ -	€ 2.050.146,70
2015	€ 405.286,10	€ 772.639,82	€ 653.396,53	€ 204.007,02	€ -	€ 2.035.329,47
2016	€ 158.357,11	€ 878.459,30	€ 609.571,50	€ 217.723,10	€ -	€ 1.864.111,01
2017	€ 175.735,44	€ 813.633,08	€ 364.739,33	€ 253.446,81	€ -	€ 1.607.554,66
2018	€ 435.421,84	€ 956.400,96	€ 272.423,39	€ 266.061,37	€ -	€ 1.930.307,56
						€ 9.487.449,40

Dep.	P.BW.Dep.10	P.Hain.Dep.10	P.L.G.Dep.10	P.Lux.Dep.10	P.Nam.Dep.10	Totaux.Dep.10
2014	€ 8.307.785,30	€ 15.835.029,09	€ 15.964.638,91	€ 192.550,77	€ 1.308.484,95	€ 41.608.489,02
2015	€ 7.978.399,61	€ 17.246.789,07	€ 16.110.580,08	€ 178.021,79	€ 1.171.183,66	€ 42.684.974,21
2016	€ 8.178.378,80	€ 17.180.990,16	€ 16.369.306,58	€ 169.850,96	€ 1.139.577,63	€ 43.038.104,13
2017	€ 7.768.920,84	€ 16.930.830,84	€ 16.578.831,60	€ 161.569,51	€ 1.179.710,08	€ 42.619.862,87
2018	€ 8.094.127,26	€ 17.697.442,88	€ 16.518.508,95	€ 178.800,07	€ 1.329.836,82	€ 43.818.715,98
						€ 213.770.146,21

Rec. - Dep.	P.BW.R-D.10	P.Hain.R-D.10	P.L.G.R-D.10	P.Lux.R-D.10	P.Nam.R-D.10	Totaux.R-D.
2014	€ -8.150.073,67	€ -14.744.215,67	€ -15.363.793,72	€ 8.225,69	€ -1.308.484,95	€ -39.558.342,32
2015	€ -7.573.113,51	€ -16.474.149,25	€ -15.457.183,55	€ 25.985,23	€ -1.171.183,66	€ -40.649.644,74
2016	€ -8.020.021,69	€ -16.302.530,86	€ -15.759.735,08	€ 47.872,14	€ -1.139.577,63	€ -41.173.993,12
2017	€ -7.593.185,40	€ -16.117.197,76	€ -16.214.092,27	€ 91.877,30	€ -1.179.710,08	€ -41.012.308,21
2018	€ -7.658.705,42	€ -16.741.041,92	€ -16.246.085,56	€ 87.261,30	€ -1.329.836,82	€ -41.888.408,42
						€ -204.282.696,81

Le soutien au patrimoine classé est, également, une mission importante pour les Provinces wallonnes.

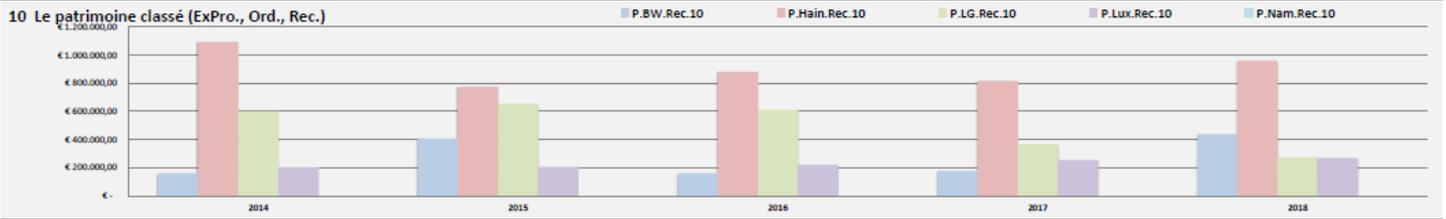
Ici, l'ensemble des Provinces wallonnes ont dépensé à l'ordinaire un montant qui croît de 41,61 millions € en 2014 à 43,82 millions € en 2018.

Il est difficile de lister ces interventions tant elles sont diverses.

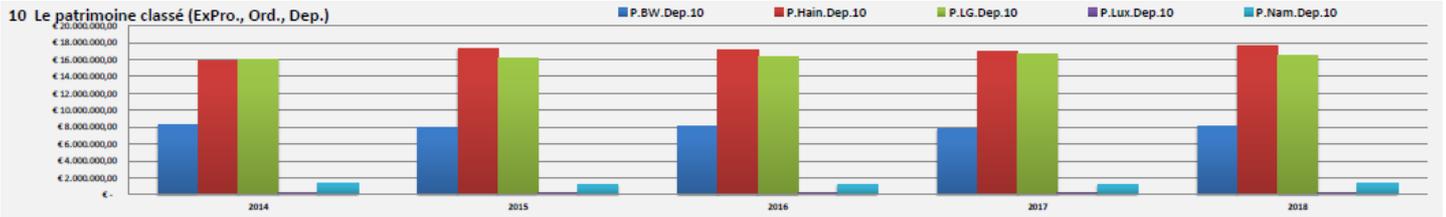
Tandis que les recettes ont connu une baisse durant ce laps de temps, se réduisant d'un peu plus de 2 millions € en 2014 à 1,93 millions € en 2018.

Il s'agit, donc, d'un domaine largement financé par des rentrées provenant d'autres secteurs.

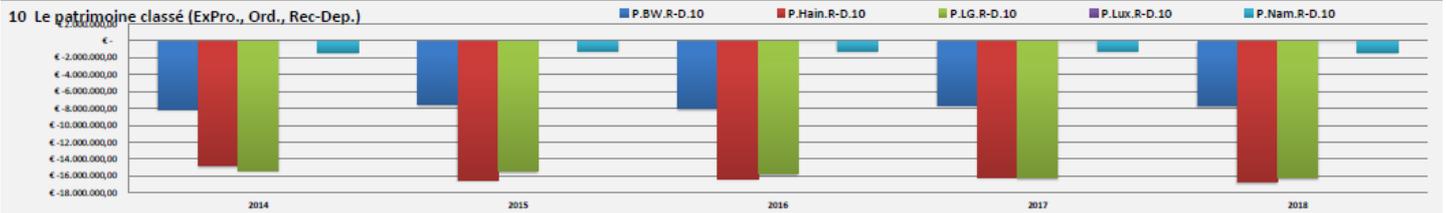
Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes : 10 Le patrimoine classé



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Dépenses : 10 Le patrimoine classé



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes - Dépenses :



1.5.13. Les relations extérieures

Rac.	P.BW.Rec.11	P.Hain.Rec.11	P.L.G.Rec.11	P.Lux.Rec.11	P.Nam.Rec.11	Totaux.Rec.11
2014	€ 36.005,05	€ 34.664,34	€ 64.599,64	€ 206.132,49	€ 119.345,02	€ 460.746,54
2015	€ 34.263,20	€ 28.853,52	€ 30.880,00	€ 161.661,29	€ 127.577,64	€ 383.235,65
2016	€ 26.358,26	€ 44.487,48	€ 43.996,10	€ 86.610,07	€ 98.575,51	€ 300.027,42
2017	€ 36.863,79	€ 9.063,00	€ 51.697,53	€ 203.406,07	€ 189.137,55	€ 490.167,94
2018	€ 2.093,50	€ 52.604,44	€ 83.673,82	€ 85.624,60	€ 113.301,48	€ 337.297,84
						€ 1.971.475,39

Dep.	P.BW.Dep.11	P.Hain.Dep.11	P.L.G.Dep.11	P.Lux.Dep.11	P.Nam.Dep.11	Totaux.Dep.11
2014	€ 1.278.730,31	€ 701.648,74	€ 574.582,38	€ 372.198,16	€ 1.441.456,86	€ 4.368.616,45
2015	€ 1.809.555,48	€ 199.389,34	€ 656.687,32	€ 386.393,14	€ 1.381.635,73	€ 4.433.661,01
2016	€ 960.321,55	€ 146.938,02	€ 1.120.029,87	€ 369.583,37	€ 1.481.851,23	€ 4.078.724,04
2017	€ 1.637.307,81	€ 126.185,64	€ 920.058,22	€ 398.888,33	€ 1.631.070,07	€ 4.713.510,07
2018	€ 1.308.484,76	€ 204.494,74	€ 901.821,67	€ 340.727,94	€ 1.651.179,63	€ 4.406.708,74
						€ 22.001.220,31

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.11	P.Hain.R-D.11	P.L.G.R-D.11	P.Lux.R-D.11	P.Nam.R-D.11	Totaux R-D.
2014	€ -1.242.725,26	€ -666.984,40	€ -509.982,74	€ -166.065,67	€ -1.322.111,84	€ -3.907.869,91
2015	€ -1.775.292,28	€ -170.535,82	€ -625.807,32	€ -224.731,85	€ -1.254.058,09	€ -4.050.425,36
2016	€ -933.963,29	€ -102.450,54	€ -1.076.033,77	€ -282.973,30	€ -1.383.275,72	€ -3.778.696,62
2017	€ -1.600.444,02	€ -117.122,64	€ -868.360,69	€ -195.482,26	€ -1.441.932,52	€ -4.223.342,13
2018	€ -1.306.391,26	€ -151.890,30	€ -818.147,85	€ -255.103,34	€ -1.537.878,15	€ -4.069.410,90
						€ -20.029.744,92

En 2018, les Provinces wallonnes ont consacré aux relations extérieures une somme de 4,407 millions €.

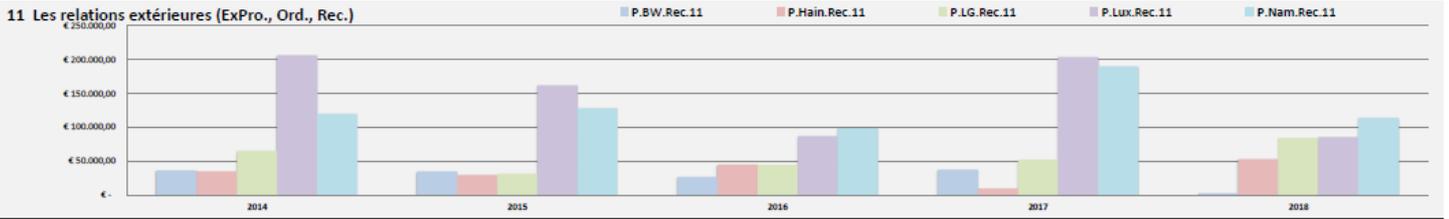
Les Provinces sont conscientes de l'importance croissante, pour leurs citoyens, jeunes ou moins jeunes, comme pour leurs entreprises, des relations et des échanges internationaux, qui génèrent également d'importantes retombées touristiques et économiques au niveau des territoires. Outre les projets spécifiquement provinciaux comme les jumelages, elles visent à promouvoir la visibilité et la notoriété de leurs territoires au niveau européen et international. Elles organisent des échanges et des manifestations à caractère international, ou apportent leur soutien aux initiatives en la matière des villes et communes, des associations ou des entreprises. A ces divers acteurs, les Provinces apportent une aide leur permettant d'établir des contacts internationaux et de valoriser leur savoir-faire, aussi bien à leur profit qu'au profit des partenaires étrangers. Enfin, les Provinces contribuent de manière significative à la coopération au développement.

Les initiatives provinciales au niveau international viennent également en complément de celles des agences de développement économique, des universités, de l'Agence Wallonne à l'Exportation et de Wallonie-Bruxelles International.

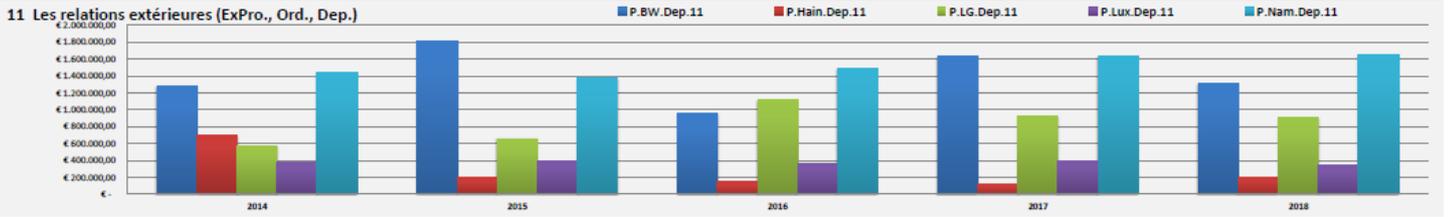
11

Les relations extérieures

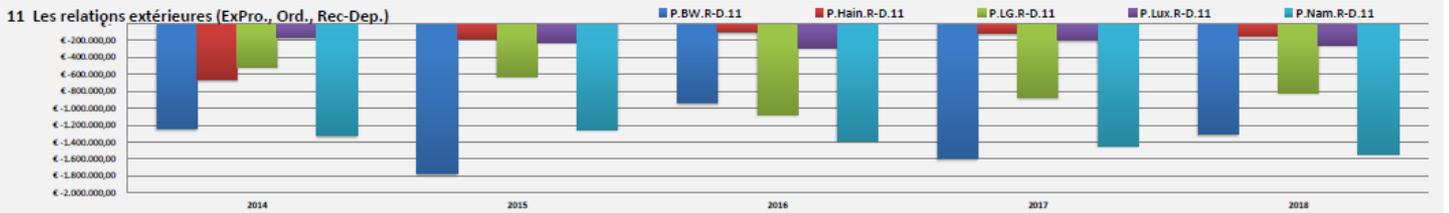
Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes : 11 Les relations extérieures



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Dépenses : 11 Les relations extérieures



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes - Dépenses :



1.5.14. La santé

Rac.	P.BW.Rec.12	P.Hain.Rec.12	P.L.G.Rec.12	P.Lux.Rec.12	P.Nam.Rec.12	Totaux.Rec.12
2014	€ 4.867.042,82	€ 12.978.138,82	€ 5.937.224,65	€ 7.779.715,62	€ 3.870.526,12	€ 35.432.648,03
2015	€ 5.105.625,33	€ 14.040.946,45	€ 6.403.243,73	€ 7.081.469,71	€ 3.219.616,98	€ 35.850.902,20
2016	€ 4.865.579,64	€ 14.634.674,17	€ 5.730.786,92	€ 7.865.959,70	€ 4.082.430,43	€ 37.179.430,86
2017	€ 5.761.042,30	€ 14.644.191,97	€ 2.835.911,03	€ 8.259.055,83	€ 4.314.031,63	€ 35.814.232,76
2018	€ 5.627.385,69	€ 14.168.973,65	€ 3.083.558,54	€ 9.378.297,69	€ 4.335.373,99	€ 36.593.589,56
						€ 180.870.803,41

Dep.	P.BW.Dep.12	P.Hain.Dep.12	P.L.G.Dep.12	P.Lux.Dep.12	P.Nam.Dep.12	Totaux.Dep.12
2014	€ 11.281.124,63	€ 26.534.699,04	€ 26.003.342,98	€ 20.373.991,29	€ 11.935.487,99	€ 96.128.645,93
2015	€ 11.236.179,81	€ 28.355.103,09	€ 23.518.370,40	€ 19.930.726,15	€ 11.771.503,63	€ 94.811.883,08
2016	€ 10.364.111,93	€ 30.235.376,80	€ 23.518.225,39	€ 21.603.640,46	€ 11.596.769,58	€ 97.318.124,16
2017	€ 11.509.206,61	€ 29.035.666,30	€ 18.616.207,17	€ 20.872.066,18	€ 12.141.061,07	€ 92.174.207,33
2018	€ 14.355.495,38	€ 29.494.280,79	€ 17.982.820,88	€ 21.779.170,85	€ 12.600.088,69	€ 96.211.856,59
						€ 476.644.717,09

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.12	P.Hain.R-D.12	P.L.G.R-D.12	P.Lux.R-D.12	P.Nam.R-D.12	Totaux.R-D.
2014	€ -6.414.081,81	€ -13.556.560,22	€ -20.066.118,33	€ -12.594.275,67	€ -8.064.961,87	€ -60.695.997,90
2015	€ -6.130.554,48	€ -14.314.156,64	€ -17.115.126,67	€ -12.849.256,44	€ -8.551.886,65	€ -58.960.980,88
2016	€ -5.498.532,29	€ -15.600.702,63	€ -17.787.438,47	€ -13.737.680,76	€ -7.514.339,15	€ -60.138.693,30
2017	€ -5.748.164,31	€ -14.391.474,33	€ -15.780.296,14	€ -12.613.010,35	€ -7.827.029,44	€ -56.359.974,57
2018	€ -8.728.109,69	€ -15.325.307,14	€ -14.899.262,34	€ -12.400.873,16	€ -8.264.714,70	€ -59.618.267,03
						€ -295.773.913,68

Pour l'année 2018, les dépenses provinciales dans le domaine de la santé se sont élevées à 96,212 millions € alors que les recettes ne se montaient qu'à 36,594 millions €. La contribution nette des Provinces se chiffre donc à près de 60 millions €. C'est un investissement conséquent en faveur de la santé publique.

Les Provinces se sont en effet assignées pour mission de réduire les inégalités territoriales et sociales de santé et de stimuler le bien-être des populations, seules ou en partenariat. Les actions provinciales s'adressent aux citoyens, aux entreprises, aux écoles, aux associations et aux pouvoirs publics.

Les actions provinciales dans ce domaine fondamental peuvent être regroupées en 5 catégories : la promotion de la santé et la médecine préventive, la participation à la gestion des hôpitaux, l'accueil et l'hébergement de personnes handicapées, la santé mentale et le contrôle médical.

a. La promotion de la santé et la médecine préventive

Les Provinces, seules ou en collaboration, interviennent en vue d'éduquer à la santé et de la promouvoir: lutte contre les assuétudes, promotion d'une alimentation équilibrée et

durable, promotion d'une activité physique régulière, promotion d'un air sain et de qualité, ...

Les actions de prévention provinciales se répartissent sur tout le territoire, centres urbains, villages et quartiers et s'adressent à tous les milieux de vie, domicile, travail, école, institutions de soins et d'hébergement, ... Elles sont évidemment bien coordonnées avec les Centres PMS et les Centres PSE provinciaux.

A des degrés divers, les Provinces proposent des services de médecine préventive, comme par exemple la médecine du sport pour assurer aux citoyens une pratique sportive dans des conditions de sécurité maximale ou la médecine du voyage pour proposer des services de vaccination et de conseils aux citoyens et aux professionnels de la santé.

Les Provinces se veulent fédératrices et collaborent avec une multitude d'acteurs de la santé, comme les CPAS et les Communes, des structures intercommunales (dans lesquelles elles sont directement impliquées), les médecins de famille, les universités, l'AVIQ, la Fédération Wallonie-Bruxelles, ...

b. La participation à la gestion des hôpitaux

Les Provinces participent, de manière directe ou indirecte selon les besoins des territoires, à la gestion des hôpitaux. Cela peut se faire par une participation au capital d'hôpitaux organisés sous la forme de sociétés intercommunales associant les Communes et les Provinces. Cela peut aussi passer par une implication plus intense de l'institution provinciale et de ses services-support, par exemple au niveau du financement et des finances, de la programmation, des statuts, des marchés publics, des études, des conventions juridiques, ...

c. Les structures d'accueil

Les Provinces sont aussi très actives, de manière directe ou indirecte, seules ou en collaboration, dans le secteur de la santé par leur participation à l'accueil et à l'hébergement des personnes en difficulté, temporaire ou permanente : les Instituts Médico Pédagogiques, les maisons de repos et de soins, l'accueil des personnes handicapées, ...

d. la santé mentale

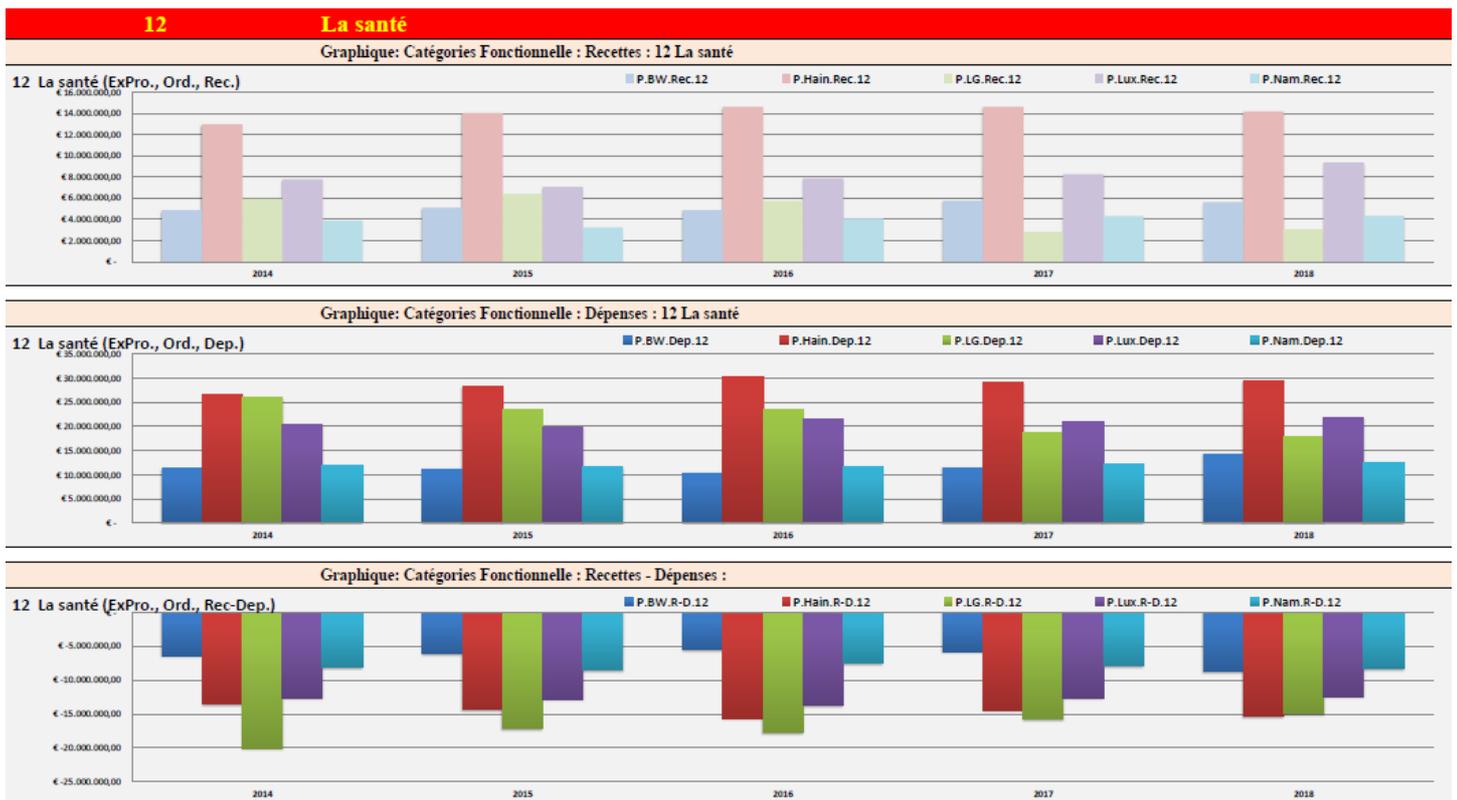
Les Provinces organisent des centres de santé mentale, où des spécialistes (psychiatres, psychologues, assistants sociaux, psychomotriciens, logopèdes, ...), écoutent et apportent des solutions aux problèmes rencontrés par les patients (troubles du comportement, difficultés relationnelles, ...). Ces services sont ouverts à tous : adolescents, adultes, couples, familles et personnes âgées.

e. le contrôle médical

Certaines Provinces proposent un service de contrôle médical. Ce type de service surveille les incapacités de travail, mais exerce aussi une mission sociale auprès des travailleurs malades ainsi qu'une mission de prévention. Quand ils sont organisés, ces services sont proposés aux villes, communes et CPAS, aux intercommunales, aux ASBL et aux entreprises.

Il importe de le noter, les actions provinciales sont clairement intégrées et coordonnées avec leurs autres politiques, que ce soit en matière d'enseignement, de formation, de jeunesse, de Centres PMS/PSE, de logement, de sports, de supracommunalité et bien entendu au niveau de leur politique sociale.

Le rôle provincial d' « ensemble » agissant au plus près et au mieux en réponses aux défis et besoins son territoire est une nouvelle fois apparent.



1.5.15. La sécurité (dont les Zones de secours⁷⁴)

Rec.	P.BW.Rec.13	P.Hain.Rec.13	P.L.G.Rec.13	P.Lux.Rec.13	P.Nam.Rec.13	Totaux.Rec.13
2014	€ 6.148,23	€ -	€ 880.707,70	€ 51.589,96	€ 1.900.885,17	€ 2.839.331,06
2015	€ 354.692,05	€ -	€ 836.042,37	€ 692.677,00	€ 1.792.059,39	€ 3.675.470,81
2016	€ 417.561,00	€ 8.298,44	€ 735.432,30	€ 936.216,50	€ 1.535.230,26	€ 3.632.738,50
2017	€ 642.958,46	€ -	€ 634.383,47	€ 281.161,00	€ 1.194.184,09	€ 2.752.687,02
2018	€ 418.592,43	€ -	€ 768.102,26	€ 71.495,00	€ 2.563.813,91	€ 3.822.003,60
						€ 16.722.230,99

Dep.	P.BW.Dep.13	P.Hain.Dep.13	P.L.G.Dep.13	P.Lux.Dep.13	P.Nam.Dep.13	Totaux.Dep.13
2014	€ 431.200,28	€ 740.352,44	€ 279.694,48	€ 418.825,69	€ 1.681.932,18	€ 3.552.005,07
2015	€ 3.396.613,97	€ 6.997.356,86	€ 247.054,26	€ 1.047.175,22	€ 3.473.602,50	€ 15.161.802,81
2016	€ 1.491.803,03	€ 7.203.757,53	€ 254.164,34	€ 1.958.840,62	€ 3.862.860,91	€ 14.771.426,43
2017	€ 3.712.271,14	€ 7.163.044,52	€ 376.620,06	€ 820.948,21	€ 4.612.991,46	€ 16.685.875,39
2018	€ 2.725.237,88	€ 7.664.627,58	€ 606.036,49	€ 620.354,34	€ 3.964.713,56	€ 15.580.969,85
						€ 65.752.079,55

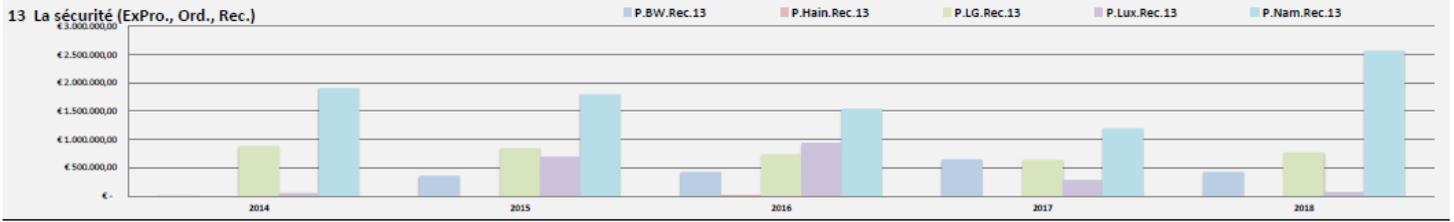
Rec. - Dep	P.BW.R-D.13	P.Hain.R-D.13	P.L.G.R-D.13	P.Lux.R-D.13	P.Nam.R-D.13	Totaux.R-D.
2014	€ -425.052,05	€ -740.352,44	€ 601.013,22	€ -367.235,73	€ 218.952,99	€ -712.674,01
2015	€ -3.041.921,92	€ -6.997.356,86	€ 588.988,11	€ -354.498,22	€ -1.681.543,11	€ -11.486.332,00
2016	€ -1.074.242,03	€ -7.195.459,09	€ 481.267,96	€ -1.022.624,12	€ -2.327.630,65	€ -11.138.687,93
2017	€ -3.069.312,68	€ -7.163.044,52	€ 257.763,41	€ -539.787,21	€ -3.418.807,37	€ -13.933.188,37
2018	€ -2.306.645,45	€ -7.664.627,58	€ 162.065,77	€ -548.859,34	€ -1.400.899,65	€ -11.758.966,25
						€ -49.029.848,56

En 2018, les dépenses des Provinces pour la fonction sécurité se sont élevées à 15,580 millions € alors qu'elles se montaient à 3,552 millions € en 2014. Du côté des recettes par contre, celles-ci sont passées de 2,839 millions € en 2014 à 3,822 millions € en 2018. En 5 ans, le coût net de cette fonction pour les Provinces a donc été multiplié par 16, passant de 713.000 € à 11,759 millions €. A titre de comparaison, l'intervention des Villes et Communes en faveur de des Zones de police a augmenté, au cours de la mandature 2012-2018, au rythme annuel moyen de 1,5%. De même, les subsides communaux au profit des Zones de secours ont, au cours de la mandature 2012-2018, régressé en moyenne de 0,1% chaque année (source Belfius, *Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie, Budgets 2018*, p.18).

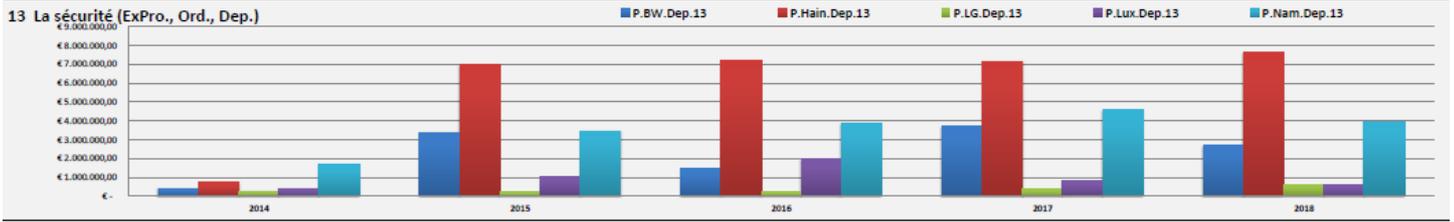
Indépendamment des transferts aux Zones de secours (qui seront traités par la suite) et des efforts déjà mentionnés dans le domaine de la formation et de l'enseignement (Ecoles du feu, Ecoles d'AMU, Ecoles de police, Ecoles des métiers de sécurité), les interventions provinciales portent sur les points suivants : la prévention, la télé-vigilance, des cours de circulation routière, la sensibilisation à la sécurité, la mise à disposition de personnel, la participation à projets européens transfrontaliers, la sécurité civile, les secours d'urgence (dispatching, centre de secours médicalisé, intervention dans des frais fonctionnement, gestion informatique, matériel, licences, ...),...

⁷⁴ Cf. Partie 3 du présent rapport.

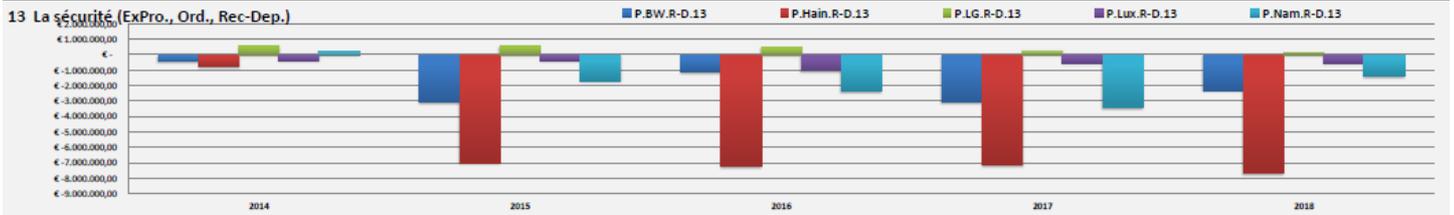
Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes : 13 La sécurité



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Dépenses : 13 La sécurité



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes - Dépenses :



1.5.16. La politique sociale

Rec.	P.BW.Rec.14	P.Hain.Rec.14	P.L.G.Rec.14	P.Lux.Rec.14	P.Nam.Rec.14	Totaux.Rec.14
2014	€ 70.325,00	€ 1.020.152,49	€ 112.206,38	€ 206.845,52	€ 507.227,96	€ 1.916.757,35
2015	€ 27.032,50	€ 986.279,86	€ 88.473,58	€ 237.374,40	€ 379.047,61	€ 1.718.207,95
2016	€ 1.745.306,85	€ 867.377,12	€ 27.356,17	€ 259.080,36	€ 400.075,97	€ 3.299.196,47
2017	€ 1.595.054,41	€ 966.415,82	€ 102.124,09	€ 163.567,70	€ 866.855,66	€ 3.694.017,68
2018	€ 2.111.240,00	€ 869.543,99	€ 62.971,45	€ 203.826,86	€ 187.144,92	€ 3.434.727,22
						€ 14.062.906,67

Dep.	P.BW.Dep.14	P.Hain.Dep.14	P.L.G.Dep.14	P.Lux.Dep.14	P.Nam.Dep.14	Totaux.Dep.14
2014	€ 4.738.030,08	€ 12.093.257,87	€ 877.539,03	€ 1.148.442,27	€ 2.000.635,56	€ 20.857.904,81
2015	€ 9.649.159,92	€ 12.821.073,24	€ 910.851,63	€ 1.180.541,82	€ 2.081.280,48	€ 26.642.907,09
2016	€ 6.326.534,25	€ 13.029.582,37	€ 938.382,09	€ 1.219.315,73	€ 2.047.406,88	€ 23.561.221,32
2017	€ 8.929.578,24	€ 12.768.648,74	€ 1.074.801,01	€ 1.167.011,58	€ 2.166.257,32	€ 26.106.296,89
2018	€ 7.628.536,74	€ 12.649.595,27	€ 1.023.268,41	€ 1.213.538,34	€ 2.185.598,56	€ 24.700.537,32
						€ 121.868.867,43

Rec. - Dep.	P.BW.R-D.14	P.Hain.R-D.14	P.L.G.R-D.14	P.Lux.R-D.14	P.Nam.R-D.14	Totaux.R-D.
2014	€ -4.667.705,08	€ -11.073.105,38	€ -765.332,65	€ -941.596,75	€ -1.493.407,60	€ -18.941.147,46
2015	€ -9.622.127,42	€ -11.834.793,38	€ -822.378,05	€ -943.167,42	€ -1.702.232,87	€ -24.924.699,14
2016	€ -4.581.227,40	€ -12.162.205,25	€ -911.025,92	€ -960.235,37	€ -1.647.330,91	€ -20.262.024,85
2017	€ -7.334.523,83	€ -11.802.232,92	€ -972.676,92	€ -1.003.443,88	€ -1.299.401,66	€ -22.412.279,21
2018	€ -5.517.296,74	€ -11.780.051,28	€ -960.296,96	€ -1.009.711,48	€ -1.998.453,64	€ -21.265.810,10
						€ -107.805.960,76

Depuis toujours, les Provinces mènent une politique sociale active, aidant les citoyens mais aussi les associations ainsi que les villes et communes. En 2018, dans le cadre de leur politique sociale *sensu stricto* les Provinces ont dépensé près de 25 millions €, en augmentation de 18,4% par rapport en 2014, soit un taux moyen annuel de croissance de 2,4%. A titre de comparaison, l'intervention des villes et communes en faveur de leur CPAS a augmenté, au cours de la période 2012-2018, au rythme annuel moyen de 1,8% (source Belfius, *Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie, Budgets 2018*, p.18).

Même si la politique sociale des Provinces doit s'envisager de manière intégrée avec leurs autres actions (logement, formation, santé, jeunesse, culture, centres PMS et PSE,...), leurs initiatives spécifiques peuvent être rangées dans 4 rubriques : la famille, l'égalité des chances, le handicap et le troisième âge. Ces initiatives peuvent prendre la forme d'interventions financières à caractère social ou bien de soutiens spécialisés à la population, aux travailleurs sociaux, aux associations et aux pouvoirs locaux.

a. La famille

Les Provinces, seules ou en collaboration, interviennent en vue soutenir les familles. Cela peut revêtir de nombreux aspects de la vie familiale : aides à trouver une crèche, accueil extrascolaire, prévention des violences intrafamiliales, protection de l'enfance en danger par un accompagnement spécialisé à domicile, organisation d'ateliers « parents » centrés sur la relation parent(s)-enfant(s), aides et soutien aux familles monoparentales, prévention et

information auprès adolescents en matière d'assuétudes (alcool, drogues), mise en place de dispositifs de distribution de denrées alimentaires,...

b. L'égalité des chances

Les Provinces agissent, en première ligne ou en renfort d'autres pouvoirs publics et associations, pour éduquer, conscientiser et faire évoluer les mentalités dans le domaine de l'égalité des chances : lutte contre les stéréotypes, lutte contre l'homophobie, respect de la diversité, acceptation de l'autre tel qu'il/elle est, projets « Territoire de la mémoire », lutte contre l'illettrisme, lutte contre la discrimination sous toutes ses formes, promotion de l'égalité homme-femme, lutte contre la violence faite aux femmes,...

c. Le handicap

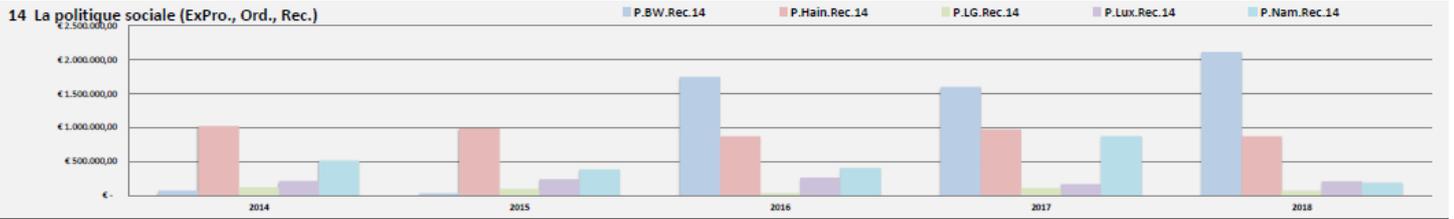
Les Provinces apportent leur concours technique ou financier en vue de promouvoir une meilleure inclusion des personnes souffrant d'un handicap, par exemple en vue de rendre les lieux ouverts au public (relevant du secteur public ou du secteur privé) accessibles aux personnes à mobilité réduite, en sensibilisant au handicap (démystification du handicap,...), en gérant ou en soutenant des entreprises de travail adapté, des services d'accueil, en subventionnant les communes ou les CPAS pour le maintien à domicile, en fournissant aide et support pour adapter les logements aux besoins de la personne handicapée,...

d. Le troisième âge

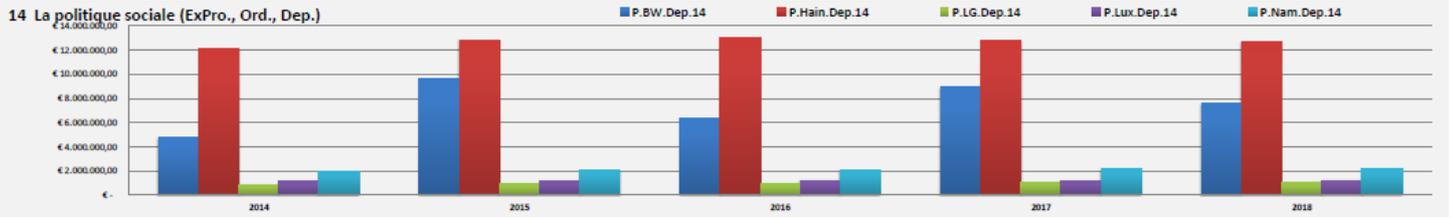
Les Provinces proposent différentes aides, financières ou indirectes, en vue de promouvoir le bien-être des personnes âgées et leur maintien à domicile. Ces contributions provinciales forment un large éventail d'aides dont on peut citer divers exemples : gestion d'un centre d'appel pour personnes âgées, gestion d'un centre de télé-vigilance ou intervention dans les frais d'abonnement, de téléphonie et d'internet, aides familiales, support aux associations du 3^{ème} âge, séminaires de préparation à la retraite, organisation du bénévolat, universités du 3^{ème} âge, prévention de la maltraitance, subventions aux communes et aux CPAS pour le maintien à domicile,...

On observe donc que l'institution provinciale est un partenaire central au service des citoyens, des associations, des autres pouvoirs publics, ... dans le domaine social et constitue un maillon solide de l'Etat-providence.

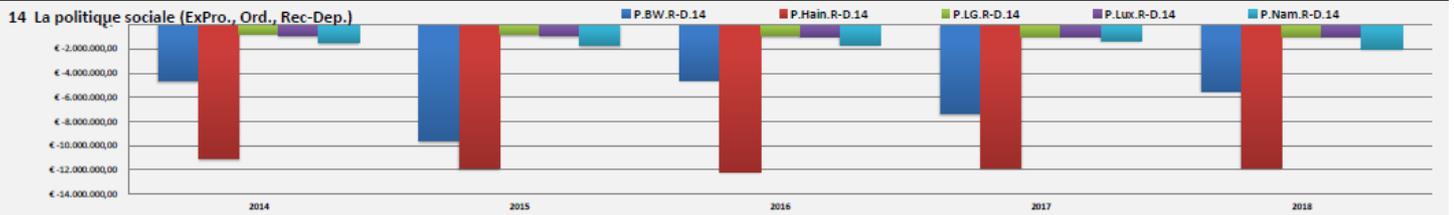
Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes : 14 La politique sociale



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Dépenses : 14 La politique sociale



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes - Dépenses :



1.5.17. Le soutien aux communes et la supracommunalité

Rec.	P.BW.Rec.15	P.Hain.Rec.15	P.L.G.Rec.15	P.Lux.Rec.15	P.Nam.Rec.15	Totaux.Rec.15
2014	€ -	€ -	€ 6.742.687,00	€ -	€ 237.803,45	€ 6.980.490,45
2015	€ -	€ -	€ 2.514.688,00	€ 150.000,00	€ 159.509,51	€ 2.824.197,51
2016	€ -	€ -	€ 44.210,00	€ 50.000,00	€ 192.009,04	€ 286.219,04
2017	€ -	€ -	€ 831.607,00	€ 234.736,51	€ 117.206,40	€ 1.183.549,91
2018	€ -	€ -	€ 4.980.198,00	€ 177.911,61	€ 209.890,92	€ 5.368.000,53
						€ 16.642.457,44

Dep.	P.BW.Dep.15	P.Hain.Dep.15	P.L.G.Dep.15	P.Lux.Dep.15	P.Nam.Dep.15	Totaux.Dep.15
2014	€ 2.556.608,00	€ 54.234,90	€ 6.800.736,00	€ 784.323,49	€ 150.432,49	€ 10.346.334,88
2015	€ 1.622.224,12	€ 54.234,90	€ 4.538.920,09	€ 603.334,66	€ 226.774,67	€ 7.045.488,44
2016	€ 1.059.821,32	€ 54.235,00	€ 4.435.937,39	€ 1.130.495,80	€ 250.779,06	€ 6.931.268,57
2017	€ 1.397.210,67	€ 1.055.798,22	€ 3.855.788,75	€ 918.538,12	€ 226.378,52	€ 7.453.714,28
2018	€ 2.537.854,17	€ 1.391.993,90	€ 4.189.983,91	€ 741.098,83	€ 112.714,32	€ 8.973.645,13
						€ 40.750.451,30

Rec. - Dep.	P.BW.R-D.15	P.Hain.R-D.15	P.L.G.R-D.15	P.Lux.R-D.15	P.Nam.R-D.15	Totaux.R-D.
2014	€ -2.556.608,00	€ -54.234,90	€ -58.049,00	€ -784.323,49	€ 87.370,96	€ -3.365.844,43
2015	€ -1.622.224,12	€ -54.234,90	€ -2.024.232,09	€ -453.334,66	€ -67.265,16	€ -4.221.290,93
2016	€ -1.059.821,32	€ -54.235,00	€ -4.391.727,39	€ -1.080.495,80	€ -58.770,02	€ -6.645.049,53
2017	€ -1.397.210,67	€ -1.055.798,22	€ -3.024.181,75	€ -683.801,61	€ -109.172,12	€ -6.270.164,37
2018	€ -2.537.854,17	€ -1.391.993,90	€ 790.214,09	€ -563.187,22	€ 97.176,60	€ -3.605.644,60
						€ -24.107.993,86

Dans le domaine du soutien aux villes et communes et de la supracommunalité, les dépenses des Provinces wallonnes (8,974 millions € en 2018) recensées dans cette catégorie ne sont pas représentatives de l'ensemble de leurs actions et initiatives en la matière. En effet, comme cela est montré ailleurs, les Provinces sont depuis toujours des partenaires des villes et communes au travers l'ensemble de leurs politiques, de leurs initiatives et de leurs actions.

Avec le temps, le développement des sciences et techniques, d'une part, et la complexification du monde, d'autre part, nécessitent la mise en œuvre de moyens et de compétences qui ne sont pas à la portée d'une majorité de villes et communes. La mutualisation des moyens permet d'apporter une solution au juste coût à cette problématique. La mise en commun de moyens provinciaux et communaux rend les pouvoirs locaux plus forts et leur permet de mener à bien des projets ambitieux satisfaisant l'intérêt collectif.

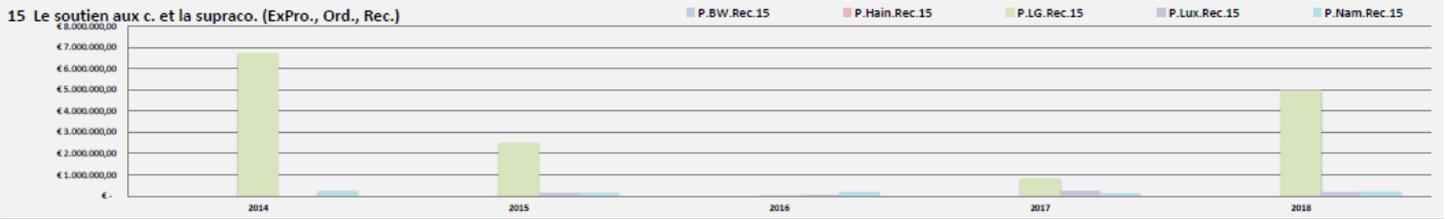
L'institution provinciale est par nature le premier acteur de la supracommunalité. Elle apporte financement et expertise et contribue, de par son rôle d'accompagnement et d'ensemblier, à une gestion rationnelle et efficace des services publics locaux. Les Provinces, grâce à leur envergure combinée à leur proximité du terrain, apportent aux pouvoirs locaux de précieuses économies d'échelle tout en préservant leur entière autonomie. Cela est illustré et démontré ailleurs, dans les domaines qui apparaissent sous les rubriques culture, environnement, jeunesse, logement, relations extérieures, santé, sécurité, politique sociale, sports, tourisme, ... D'autres exemples bien connus peuvent être répétés ici, comme la formation des agents communaux, la mise à disposition de personnel et de services spécialisés (services informatiques, services techniques et d'ingénierie, services juridiques (p.ex. pour les marchés

publics), ...), l'organisation de marchés groupés, l'élaboration de réponses aux appels d'offre européens, la prévention des inondations (qui ignorent les frontières communales), la mise en œuvre et la gestion des sanctions administratives, l'éco-développement durable, l'aide à la mise au point de « plans climats » communaux, la gestion des énergies, ...

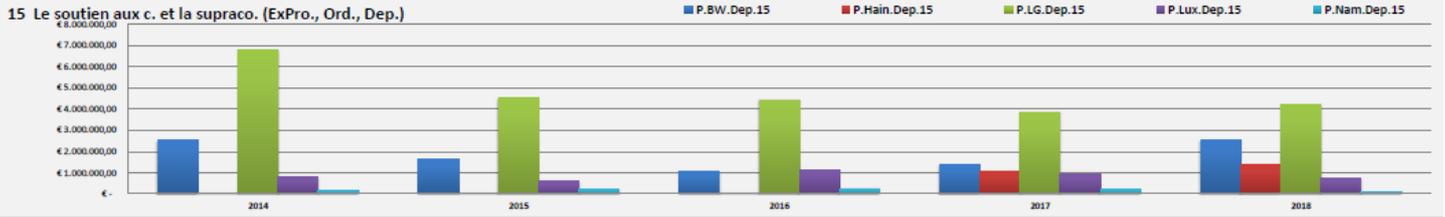
Le rôle joué par les Provinces au bénéfice des Zones de secours sera abordé dans une partie spécifique.

Par ailleurs, indépendamment des financements sur fonds provinciaux et de la mutualisation des moyens et compétences, la coordination des initiatives et politiques des pouvoirs locaux dans des domaines tels que le médico-social, les infrastructures (sportives, culturelles,...), la mobilité, l'aménagement du territoire et le développement économique (parc industriels, zones d'activité commerciale,...),... est primordiale, tant les moyens sont limités alors que les attentes des citoyens et de entreprises sont élevées. Cette coordination peut certes être organisée de manière informelle, ou via la création de nouveaux organes inter ou supra-communaux. Cependant, la multiplication des structures pèse sur les budgets, génère des redondances voire des incohérences et ajoute de la complexité à la complexité. *In fine*, cette multiplication des structures, par une sorte d'effet boule de neige, réclame des efforts additionnels de coordination qui débouchent sur la mise sur pied d'organes de coordination pour coordonner les organes de coordination. La Province – ne fût-ce que pour une raison tellement évidente qu'elle n'est pas comprise par tous, celle de son existence – est le niveau de pouvoir indiqué pour organiser, sans couche institutionnelle supplémentaire, cette coordination et cette cohérence des actions locales tout en respectant l'autonomie de chacun.

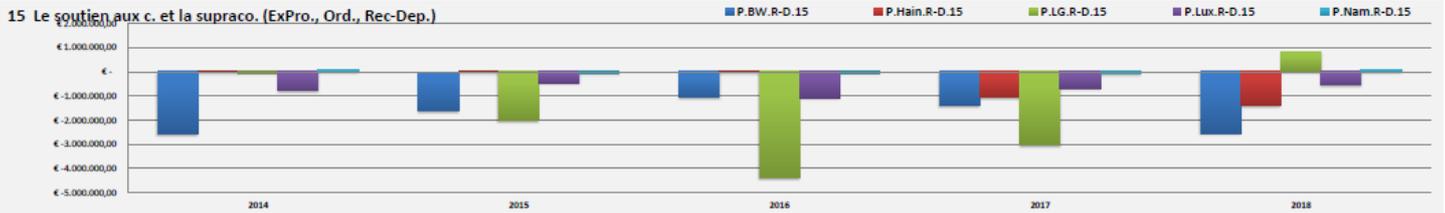
Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes : 15 Le soutien aux communes et la supracommunalité



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Dépenses : 15 Le soutien aux communes et la supracommunalité



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes - Dépenses :



1.5.18. Les sports

Rac.	P.BW.Rec.16	P.Hain.Rec.16	P.L.G.Rec.16	P.Lux.Rec.16	P.Nam.Rec.16	Totaux.Rec.16
2014	€ 251.247,11	€ -	€ 691.333,37	€ -	€ -	€ 942.580,48
2015	€ 251.730,13	€ -	€ 728.145,16	€ -	€ 4.505,61	€ 984.380,90
2016	€ 266.517,54	€ -	€ 769.418,79	€ 5.000,00	€ -	€ 1.040.936,33
2017	€ 264.455,24	€ -	€ 780.043,96	€ 6.000,00	€ 2.400,00	€ 1.052.899,20
2018	€ 262.885,56	€ -	€ 800.621,37	€ 3.000,00	€ -	€ 1.066.506,93
						€ 5.087.303,84

Dep.	P.BW.Dep.16	P.Hain.Dep.16	P.L.G.Dep.16	P.Lux.Dep.16	P.Nam.Dep.16	Totaux.Dep.16
2014	€ 566.228,69	€ 291.801,60	€ 8.429.589,78	€ 226.736,83	€ 143.200,00	€ 9.657.556,90
2015	€ 623.160,46	€ 272.629,61	€ 8.600.632,82	€ 249.655,07	€ 129.162,61	€ 9.875.240,57
2016	€ 616.777,62	€ 390.480,24	€ 8.803.891,30	€ 166.591,79	€ 130.723,79	€ 10.108.464,74
2017	€ 731.352,99	€ 248.157,32	€ 8.480.860,53	€ 132.683,84	€ 112.999,00	€ 9.706.053,68
2018	€ 728.081,32	€ 298.228,21	€ 8.845.549,95	€ 117.043,28	€ 113.539,09	€ 10.102.441,85
						€ 49.449.757,74

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.16	P.Hain.R-D.16	P.L.G.R-D.16	P.Lux.R-D.16	P.Nam.R-D.16	Totaux.R-D.
2014	€ -314.981,58	€ -291.801,60	€ -7.738.256,41	€ -226.736,83	€ -143.200,00	€ -8.714.976,42
2015	€ -371.430,33	€ -272.629,61	€ -7.872.487,66	€ -249.655,07	€ -124.657,00	€ -8.890.859,67
2016	€ -350.260,08	€ -390.480,24	€ -8.034.472,51	€ -161.591,79	€ -130.723,79	€ -9.067.528,41
2017	€ -466.897,75	€ -248.157,32	€ -7.700.816,57	€ -126.683,84	€ -110.599,00	€ -8.653.154,48
2018	€ -465.195,76	€ -298.228,21	€ -8.044.928,58	€ -114.043,28	€ -113.539,09	€ -9.035.934,92
						€ -44.362.453,90

La politique sportive des Provinces vise à favoriser la pratique du sport au sein de la population et, à cette fin, outre leurs initiatives spécifiques, elles collaborent étroitement avec les villes et communes ainsi qu'avec la Fédération Wallonie-Bruxelles. En 2018, les dépenses des Provinces pour les sports se sont élevées à 10,102 millions €. La politique provinciale des sports peut s'envisager via quatre axes : les activités sportives, les infrastructures, les aides aux clubs et à la formation et enfin, le sport pour tous et les jeunes espoirs.

a. Les activités sportives

Les Provinces agissent dans ce domaine aussi bien comme organisatrices que comme support des acteurs. D'une part elles organisent des activités de dimension locale, régionale, nationale ou internationale : cela va de l'organisation de stages et d'activités « découverte de sports » moins accessibles ou plus onéreux (cf. plongée, équitation, spéléologie/escalade, raid survie, par exemple) tout au long de l'année, de formation et d'animations jusqu'à la participation à l'organisation de grands événements à la renommée internationale, comme par exemple des jumpings équestres, la Flèche wallonne ou le Tour de France. D'autre part, elles offrent des aides matérielles et/ou financières aux acteurs sportifs locaux, publics ou associatifs, en vue de l'organisation de compétitions, challenges et autres manifestations sportives.

b. Les infrastructures

L'institution provinciale, seule ou en collaboration avec les autres pouvoirs publics, met en place et gère une série d'infrastructures de qualité permettant la pratique collective ou

individuelle du sport : stades de football, halls sportifs multifonctionnels, terrains de tennis, piscines, pistes d'athlétisme, pistes cyclistes, pistes de skateboard, centres d'entraînement à de nombreux types de sport, ...

c. Les aides aux clubs sportifs et à la formation

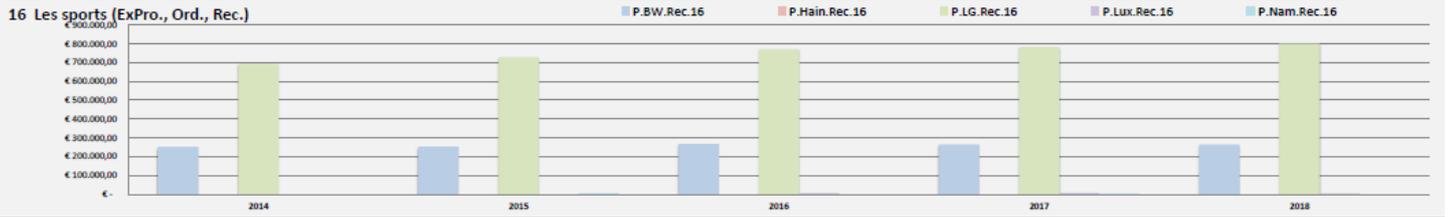
Les Provinces ont pour objectif de favoriser la pratique sportive en collaborant et en aidant les clubs et les fédérations sportives, acteurs de première ligne. Cela se fait par le biais de subventions annuelles aux clubs, de primes en faveur des jeunes qui s'inscrivent dans un club, de prêt de matériel, d'aide à la formation des moniteurs et des entraîneurs, du soutien aux écoles des jeunes, de la promotion des clubs via la création d'un répertoire de ceux-ci accessible en ligne, ... Les Provinces mettent également en place des aides spécifiques à la pratique de l'handisport.

d. Le sport pour tous et les jeunes espoirs

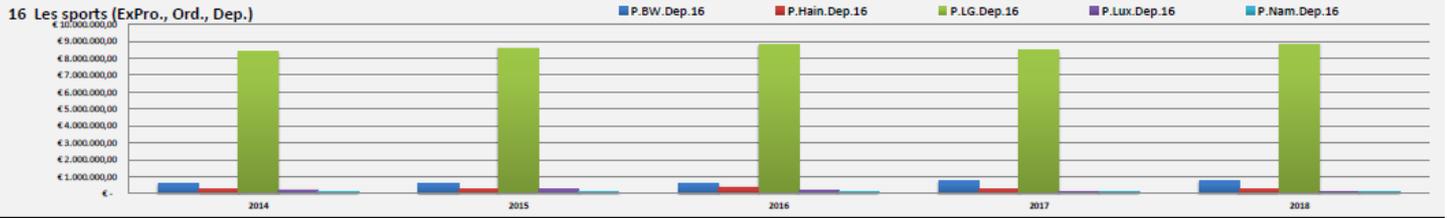
Outre ce qui a été répertorié ci-dessous, les Provinces veulent permettre à Madame et à Monsieur tout le monde, quel que soit leur niveau de s'adonner à la pratique du sport. Pour cela, elles ont d'abord un rôle de conseil et d'information, via des guichets ou des maisons du sport, ou grâce à la mise en place et l'alimentation des sites internet spécifiques (p. ex. *la cartographie du sport*). Les Provinces favorisent aussi les jeunes talents prometteurs, en finançant par exemple leur projet sportif, ou l'achat de leur équipement ou leur participation à des compétitions.

Le sport véhicule des valeurs éducatives, sociales et morales. Via leurs initiatives, les Provinces co-construisent une société *mens sana in corpore sano*.

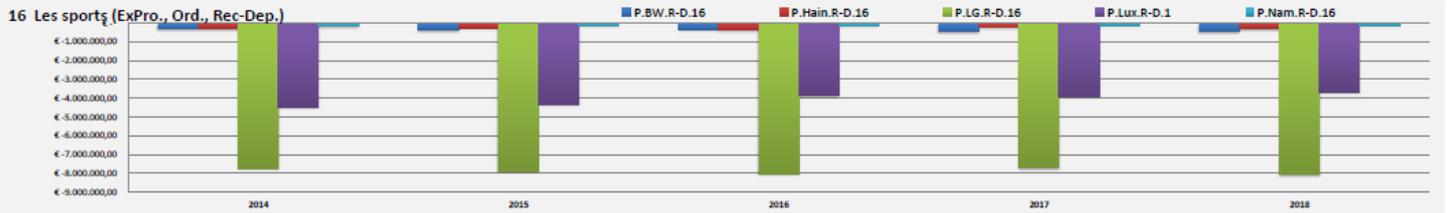
Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes : 16 Les sports



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Dépenses : 16 Les sports



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes - Dépenses :



1.5.19. Le tourisme

Rac.	P.BW.Rec.17	P.Hain.Rec.17	P.LG.Rec.17	P.Lux.Rec.17	P.Nam.Rec.17	Totaux.Rec.17
2014	€ 783.512,97	€ -	€ 1.208.773,55	€ 1.114.081,82	€ 2.069.050,59	€ 5.175.418,93
2015	€ 921.371,95	€ -	€ 1.289.423,72	€ 1.170.931,09	€ 2.242.794,42	€ 5.624.521,18
2016	€ 947.833,91	€ -	€ 1.321.745,58	€ 1.228.647,35	€ 2.148.435,39	€ 5.646.662,23
2017	€ 700.308,49	€ -	€ 1.306.559,96	€ 1.025.701,41	€ 2.331.647,91	€ 5.364.217,77
2018	€ 957.243,50	€ -	€ 1.550.840,40	€ 928.573,16	€ 2.744.136,94	€ 6.180.794,00
						€ 27.991.614,11

Dep.	P.BW.Dep.17	P.Hain.Dep.17	P.LG.Dep.17	P.Lux.Dep.17	P.Nam.Dep.17	Totaux.Dep.17
2014	€ 5.498.391,45	€ 681.759,74	€ 11.914.657,32	€ 5.270.221,10	€ 6.829.689,50	€ 30.194.719,11
2015	€ 5.659.938,61	€ 564.754,42	€ 12.031.663,58	€ 5.080.304,29	€ 6.812.728,95	€ 30.149.389,85
2016	€ 5.147.629,08	€ 664.166,10	€ 12.125.725,36	€ 4.896.922,32	€ 7.165.428,05	€ 29.999.870,91
2017	€ 5.949.343,59	€ 665.784,78	€ 12.370.919,89	€ 4.787.627,18	€ 7.366.677,06	€ 31.140.352,50
2018	€ 5.997.378,99	€ 658.280,84	€ 13.012.410,77	€ 4.894.605,75	€ 7.492.661,29	€ 32.055.337,64
						€ 153.539.670,01

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.17	P.Hain.R-D.17	P.LG.R-D.17	P.Lux.R-D.17	P.Nam.R-D.17	Totaux.R-D.
2014	€ -4.714.878,48	€ -681.759,74	€ -10.705.883,77	€ -4.156.139,28	€ -4.760.638,91	€ -25.019.300,18
2015	€ -4.738.566,66	€ -564.754,42	€ -10.742.239,86	€ -3.909.373,20	€ -4.569.934,53	€ -24.524.868,67
2016	€ -4.199.795,17	€ -664.166,10	€ -10.803.979,78	€ -3.668.274,97	€ -5.016.992,66	€ -24.353.208,68
2017	€ -5.249.035,10	€ -665.784,78	€ -11.064.359,93	€ -3.761.925,77	€ -5.035.029,15	€ -25.776.134,73
2018	€ -5.040.135,49	€ -658.280,84	€ -11.461.570,37	€ -3.966.032,59	€ -4.748.524,35	€ -25.874.543,64
						€ -125.548.055,90

En 2018, les Provinces wallonnes ont consacré au tourisme et à sa promotion une somme de 32,055 millions €. Dans ce domaine, les initiatives provinciales peuvent être autonomes mais aussi fédératives (les fédérations provinciales du tourisme par exemple), associant des partenaires publics (villes et communes, Wallonie Belgique Tourisme, ...) et privés.

On peut les regrouper en deux grandes catégories, avec d'une part des efforts d'information et de promotion et d'autre part la mise en place et la gestion d'outils touristiques au sens large. Cette fonction ne peut, comme souvent, être dissociée d'autres comme la culture, le patrimoine, l'économie ou les sports.

a. Les activités d'information et de promotion

A l'ère du numérique, de l'internet, des smartphones et des applications, les méthodes d'information et de promotion du tourisme ont dû s'adapter et ont de fait beaucoup évolué. Alors qu'il n'y a pas si longtemps, l'information et la promotion reposaient sur des brochures papiers, des offices du tourisme et sur un ou plusieurs standards téléphoniques, la digitalisation occupe aujourd'hui une part croissante.

L'information et la promotion utilisent comme premier outil des guichets ou maisons du tourisme, répartis sur l'ensemble du territoire, mais en nombre limité et situés à des endroits stratégiques. Ces sites physiques d'information et de promotion sont gérés par les Provinces seules ou, le plus souvent, en partenariat ou en synergie avec les pouvoirs locaux, et leur zone d'action dépasse généralement le cadre d'une seule ville ou commune. Les moyens sont

mutualisés et les retombées maximisées. Ils sont animés par un personnel spécialisé et multilingue qui informe, renseigne et fournit plans et brochures utiles aux touristes.

Le second outil de promotion passe par des canaux digitaux : sites internet, cartographie interactive, e-Brochures, visites virtuelles, ... Le rôle des Provinces est ici majeur car les frais de développement des outils digitaux d'information sont fort élevés, tandis qu'une fois qu'ils sont mis au point, le coût de leur usage au profit des acteurs touristiques locaux est réduit. Il s'agit donc d'un domaine où les économies d'échelle sont évidentes et ne sont accessibles que grâce à l'envergure des Provinces.

L'éventail de ces efforts d'information et de promotion est particulièrement large. Il y a la promotion d'événements courants (concerts, marchés, brocantes, ...) ou majeurs (carnaval, événements sportifs, festivals, marchés de Noël, ...). Il y a ensuite la promotion du patrimoine matériel (châteaux, fortifications, édifices religieux, musées, monuments, ...) ou naturel (parcs naturels, sites naturels, points de vue, ...). Enfin, la promotion de la gastronomie locale et du terroir ainsi que des possibilités d'hébergement (hôtels, villages de vacances, campings, gîtes et chambres d'hôtes, tourisme à la ferme, ...), des attractions, du commerce (shopping récréatif, ...) et d'activités diverses (balades pédestres, vélo-tourisme, tourisme de la mémoire, ...).

Le public visé est aussi bien local, régional, national qu'international, en groupe ou en famille, à des fins privées (détente, loisirs, culture, ...) ou professionnelles (tourisme d'affaires, événements de team-building, ...).

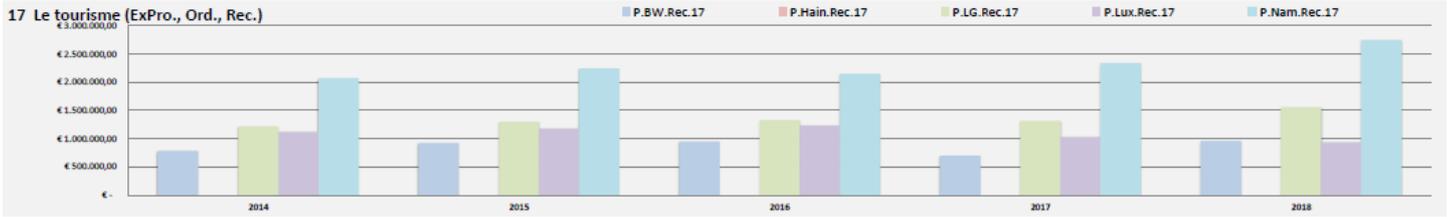
b. Les outils touristiques

En plus de leur rôle dans l'information et la promotion, les Provinces wallonnes gèrent elles-mêmes des pôles d'attraction touristique (châteaux, musées, domaines récréatifs (alliant souvent nature et espaces sportifs, tout en proposant des activités à des prix très démocratiques), sites et parcs naturels, ...) et organisent ou co-organisent des événements majeurs.

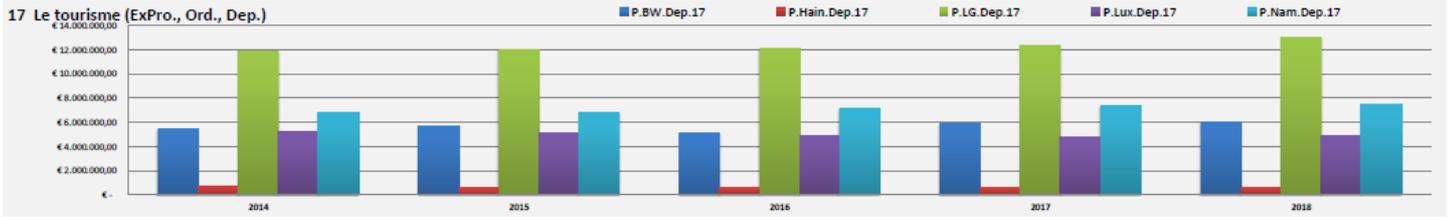
Il importe de noter que les Provinces coopèrent aussi entre elles, à l'échelle du territoire wallon tout entier. Ainsi elles sont – indirectement – actionnaires du Centre d'Ingénierie touristique de Wallonie (CITW+, établi à Tournai). Il s'agit d'un centre d'expertise et d'études qui regroupe les Agences de Développement Territoriales wallonnes⁷⁵ et contribue à la mise en œuvre de la politique touristique wallonne tout en générant des effets de leviers créateurs d'opportunités économiques.

⁷⁵ BEP, IBW, IDEA, IDELUX Projets publics, IDETA, IEG, IGRETEC, SPI

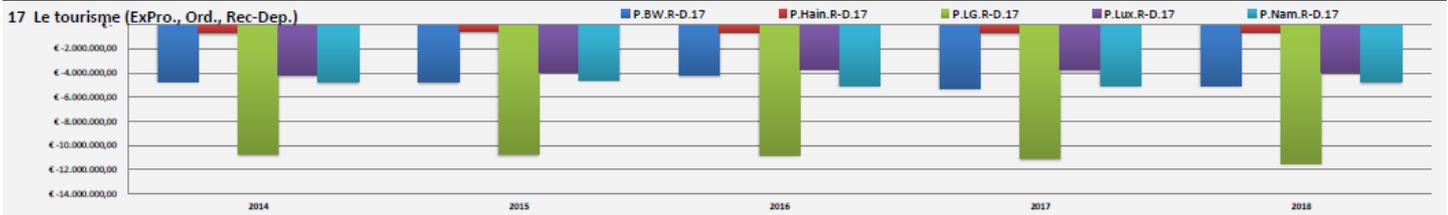
Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes : 17 Le tourisme



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Dépenses : 17 Le tourisme



Graphique: Catégories Fonctionnelle : Recettes - Dépenses :



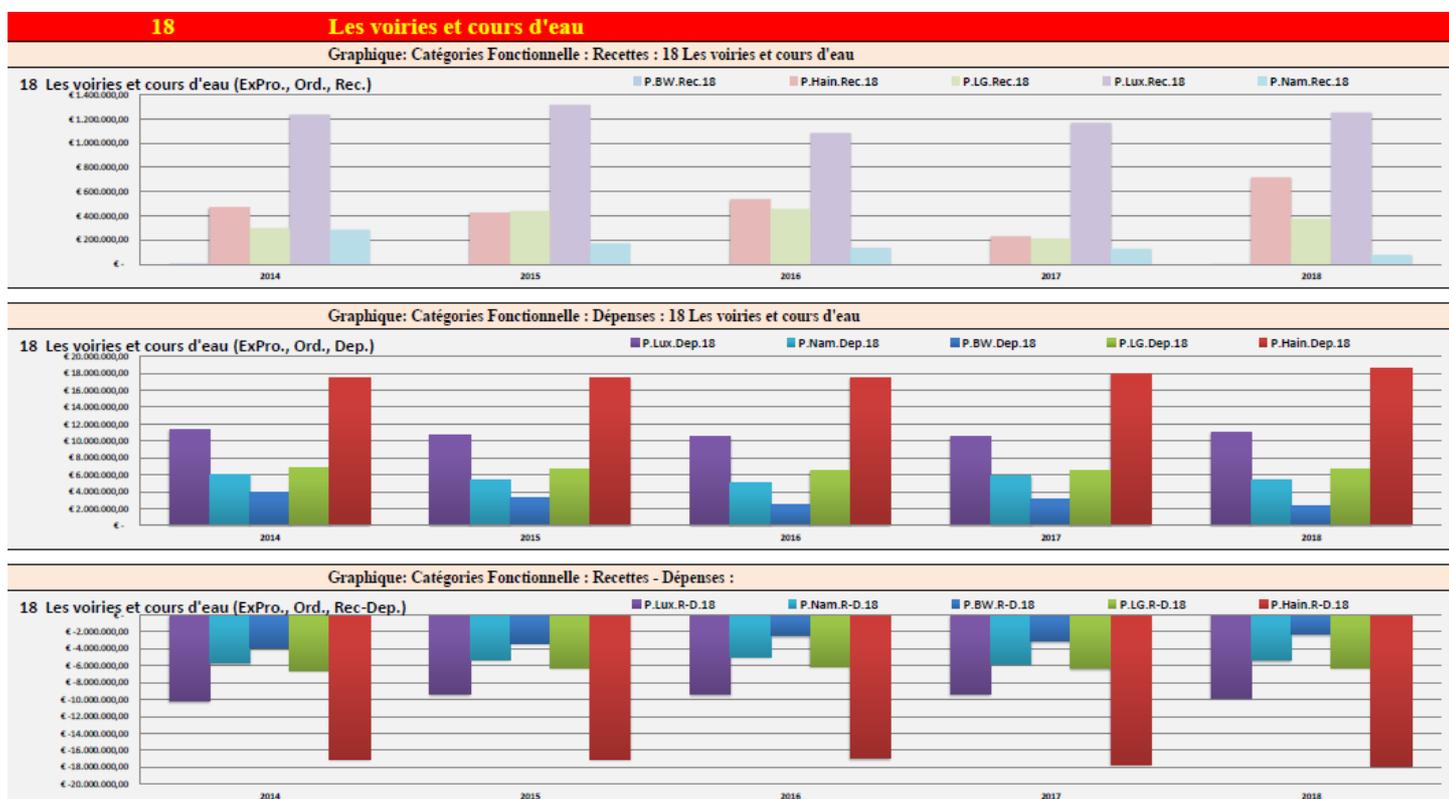
1.5.20. Les voiries et cours d'eau (dont Md.)

Rac.	P.BW.Rec.18	P.Hain.Rec.18	P.LG.Rec.18	P.Lux.Rec.18	P.Nam.Rec.18	Totaux.Rec.18
2014	€ 5.302,58	€ 471.439,75	€ 295.342,37	€ 1.231.266,19	€ 282.243,81	€ 2.285.594,70
2015	€ -	€ 426.710,60	€ 439.418,76	€ 1.317.008,23	€ 169.725,15	€ 2.352.862,74
2016	€ -	€ 536.707,39	€ 455.506,47	€ 1.082.679,02	€ 134.486,08	€ 2.209.378,96
2017	€ 1.206,25	€ 229.809,35	€ 210.560,20	€ 1.165.393,09	€ 126.404,61	€ 1.733.373,50
2018	€ 1.992,98	€ 716.956,52	€ 372.763,38	€ 1.251.185,20	€ 75.312,77	€ 2.418.210,85
						€ 10.999.420,75

Dep.	P.BW.Dep.18	P.Hain.Dep.18	P.LG.Dep.18	P.Lux.Dep.18	P.Nam.Dep.18	Totaux.Dep.18
2014	€ 3.904.895,96	€ 17.465.169,44	€ 6.834.159,37	€ 11.368.436,21	€ 5.996.352,67	€ 45.569.013,65
2015	€ 3.306.989,90	€ 17.444.031,63	€ 6.686.632,60	€ 10.650.312,02	€ 5.416.564,05	€ 43.504.530,20
2016	€ 2.422.101,30	€ 17.429.296,35	€ 6.522.008,04	€ 10.460.933,53	€ 5.113.589,67	€ 41.947.928,89
2017	€ 3.057.350,01	€ 17.864.119,97	€ 6.558.610,67	€ 10.496.086,75	€ 5.908.106,19	€ 43.884.273,59
2018	€ 2.332.199,17	€ 18.527.710,74	€ 6.597.014,41	€ 11.005.441,54	€ 5.460.478,44	€ 43.922.844,30
						€ 218.828.590,63

Rac. - Dep.	P.BW.R-D.18	P.Hain.R-D.18	P.LG.R-D.18	P.Lux.R-D.18	P.Nam.R-D.18	Totaux R-D.
2014	€ -3.899.593,38	€ -16.993.729,69	€ -6.538.817,00	€ -10.137.170,02	€ -5.714.108,86	€ -43.283.418,95
2015	€ -3.306.989,90	€ -17.017.321,03	€ -6.247.213,84	€ -9.333.303,79	€ -5.246.838,90	€ -41.151.667,46
2016	€ -2.422.101,30	€ -16.892.588,96	€ -6.066.501,57	€ -9.378.254,51	€ -4.979.103,59	€ -39.738.549,93
2017	€ -3.056.143,76	€ -17.634.310,62	€ -6.348.050,47	€ -9.330.693,66	€ -5.781.701,58	€ -42.150.900,09
2018	€ -2.330.206,19	€ -17.810.754,22	€ -6.224.251,03	€ -9.754.256,34	€ -5.385.165,67	€ -41.504.633,45
						€ -207.829.169,88

La gestion des voiries et cours d'eau amène peu de commentaires. Les dépenses concernent principalement l'entretien qui se fait en partenariat avec les communes notamment. Mentionnons, à titre d'exemples, les travaux hydrauliques liés aux stations d'épuration et aux bassins d'orage ainsi que des services techniques support.



1.5.20.1. Gestion des cours d'eau (Md.)

La dernière mission déléguée est relative aux cours d'eau. Outre les recettes et dépenses non ventilables des cours d'eau, plusieurs catégories de dépenses et de recettes existent dans la catégorie « Cours d'eau » : gestion des cours d'eau, aides et partenariats avec les communes en matière de cours d'eau et, enfin, les travaux d'infrastructure hydraulique.

Ces dépenses sont restées assez stables entre 2014 et 2018. En effet, si elles étaient de 8,755 millions € en 2014, elles sont de 9,515 millions € en 2018. Quant aux recettes, elles sont, assez faibles. Elle varie, en effet, entre 7 236,67 € en 2014 et 6 626,01 € en 2018 avec un maximum de 13 470,14 € en 2015.

Dès lors, si on analyse l'écart entre les recettes et les dépenses, nous pouvons constater que les dépenses sont, à nouveau, largement déficitaires puisque si l'on considère uniquement l'année 2018 l'écart entre recettes et dépenses est 9,508 millions €.

1.5.20.2. Financement des contrats de rivière (Md.)

14 Contrats de rivière existent en Wallonie et couvrent l'ensemble du territoire wallon. Chacun des contrats couvre l'ensemble d'un cours d'eau et son bassin hydrographique. Il s'agit d'un outil de gestion intégrée des ressources en eau d'un bassin hydrographique, c'est-à-dire un protocole d'accord basé sur la concertation et la coordination entre les différents acteurs, gestionnaires et usagers de l'eau de ce bassin.

Le contrat de rivière a pour but de mener des actions concertées de sensibilisation et de gérer l'entretien avec l'ensemble des acteurs concernés allant de la Région wallonne jusqu'au associations de terrain et riverains, en passant par les communes et les 5 Provinces wallonnes, mais aussi les entreprises et les opérateurs d'assainissement. Les partenaires de tels contrats (représentés au sein des conseils d'administration) sont souvent multiples et s'engagent à réaliser une série d'actions (précisées dans un programme d'action).

Notons que les effets ainsi induits de ces actions ont également des implications transversales et des retombées indirectes sur d'autres politiques provinciales, notamment le tourisme.

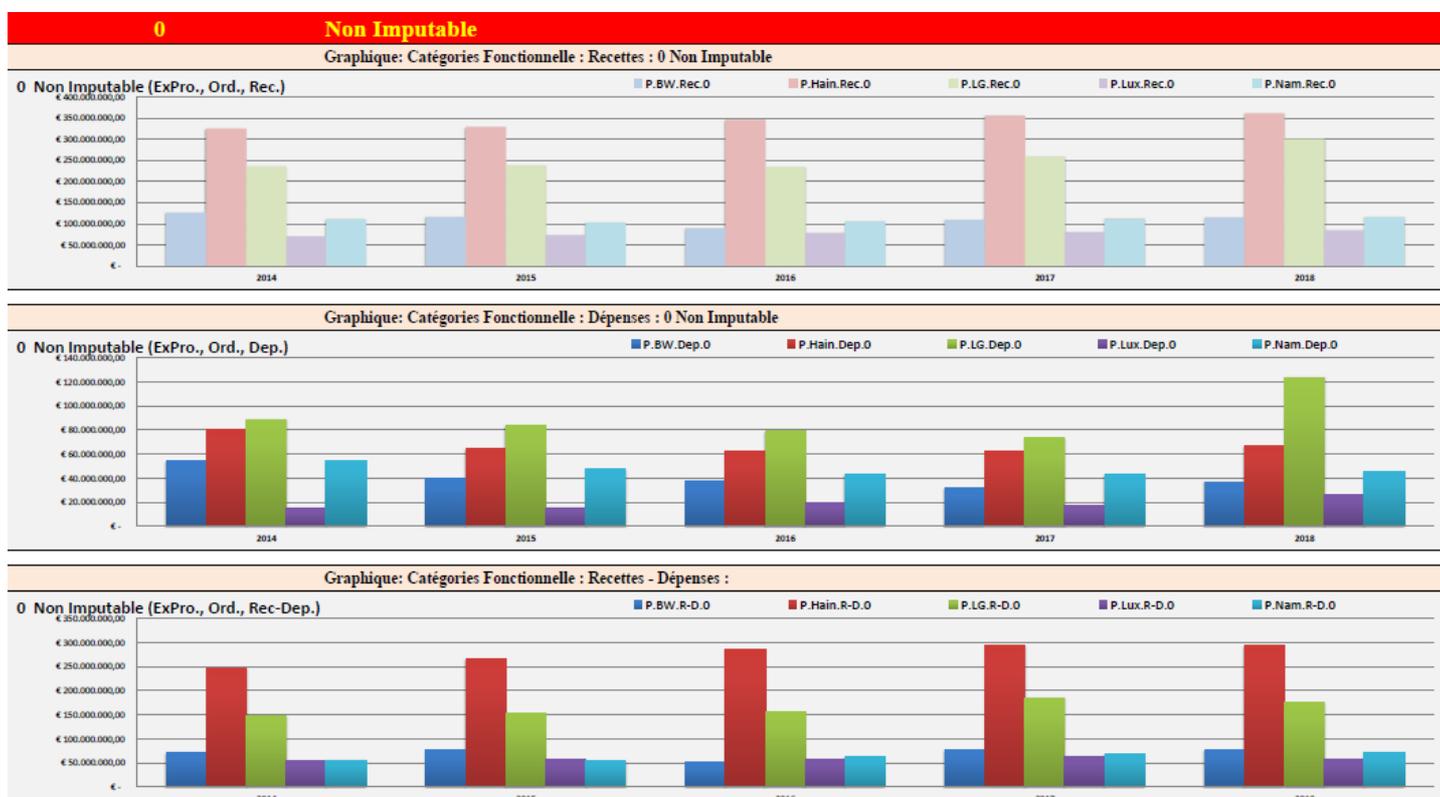
Les Provinces amènent leur quote-part de financement aux contrats de rivière, mais il n'a pas été possible de chiffrer les montants spécifiquement affectés à ces contrats, car d'autres actions liées à la gestion des cours d'eau et des berges sont mentionnées dans les comptes de manière globalisée (voir aussi Section 1.4.2).

1.5.21. Le non imputable

Rec.	P.BW.Rec.0	P.Hain.Rec.0	P.LG.Rec.0	P.Lux.Rec.0	P.Nam.Rec.0	Totaux.Rec.0
2014	€ 125.873.120,07	€ 325.635.346,24	€ 235.714.273,43	€ 69.434.632,63	€ 110.224.735,58	€ 866.882.107,95
2015	€ 115.753.706,85	€ 329.674.127,86	€ 237.853.736,17	€ 72.627.741,82	€ 102.528.083,94	€ 858.437.396,64
2016	€ 88.318.825,88	€ 346.509.738,52	€ 234.924.507,24	€ 77.453.472,63	€ 104.993.817,67	€ 852.200.361,94
2017	€ 108.943.459,06	€ 356.646.798,59	€ 258.946.599,10	€ 79.444.167,92	€ 111.143.326,77	€ 915.124.351,44
2018	€ 114.288.176,27	€ 361.512.393,49	€ 300.401.968,82	€ 84.576.552,72	€ 115.824.742,94	€ 976.603.834,24
						€ 4.469.248.052,21

Dep.	P.BW.Dep.0	P.Hain.Dep.0	P.LG.Dep.0	P.Lux.Dep.0	P.Nam.Dep.0	Totaux.Dep.0
2014	€ 54.144.060,72	€ 80.245.866,09	€ 88.730.253,60	€ 14.657.454,57	€ 54.464.863,12	€ 292.242.498,10
2015	€ 39.916.926,06	€ 64.673.850,68	€ 84.251.456,84	€ 15.667.011,82	€ 47.297.324,80	€ 251.806.570,20
2016	€ 37.203.178,88	€ 62.013.336,03	€ 79.760.919,97	€ 19.922.786,77	€ 43.068.826,73	€ 241.969.048,38
2017	€ 32.383.090,25	€ 62.390.500,84	€ 73.846.140,51	€ 17.347.494,60	€ 43.077.413,28	€ 229.044.639,48
2018	€ 36.940.858,37	€ 66.876.082,05	€ 123.793.060,60	€ 26.470.829,44	€ 45.244.286,33	€ 299.325.116,79
						€ 1.314.387.872,95

Rec. - Dep.	P.BW.R-D.0	P.Hain.R-D.0	P.LG.R-D.0	P.Lux.R-D.0	P.Nam.R-D.0	Totaux.R-D.
2014	€ 71.729.059,35	€ 245.389.480,15	€ 146.984.019,83	€ 54.777.178,06	€ 55.759.872,46	€ 574.639.609,85
2015	€ 75.836.780,79	€ 265.000.277,18	€ 153.602.279,33	€ 56.960.730,00	€ 55.230.759,14	€ 606.630.826,44
2016	€ 51.115.647,00	€ 284.496.402,49	€ 155.163.587,27	€ 57.530.685,86	€ 61.924.990,94	€ 610.231.313,56
2017	€ 76.560.368,81	€ 294.256.297,75	€ 185.100.458,59	€ 62.096.673,32	€ 68.065.913,49	€ 686.079.711,96
2018	€ 77.347.317,90	€ 294.636.311,44	€ 176.608.908,22	€ 58.105.723,28	€ 70.580.456,61	€ 677.278.717,45
	€ 352.589.173,85	€ 1.383.778.769,01	€ 817.459.253,24	€ 289.470.990,52	€ 311.561.992,64	€ 3.154.860.179,26



1.6. Recettes et dépenses – par groupes économiques

Les comptes provinciaux ont pu être analysés selon une découpe par groupes économiques, pour les recettes et dépenses ordinaires⁷⁶. Ces groupes économiques, sont :

Pour les Recettes Ordinaires (R.O.) :

R.O. Prestations :	Recettes provenant des fournitures de biens ou des services réalisés par la Province.
R.O. Transferts :	Rubrique qui contient les recettes en provenance d'autres niveaux de pouvoirs publics et les recettes fiscales. Cette catégorie est elle-même subdivisée en : <ul style="list-style-type: none">○ Fonds des Provinces, aussi bien général que pour les partenariats, auquel on ajoute les divers montants obtenus en guise de compensation pour les pertes fiscales dues aux mesures prises par la Région dans ce domaine.○ Recettes fiscales, comprenant les additionnels au précompte immobilier et les diverses taxes provinciales propres.○ Subventions-traitements de l'enseignement, reprenant les articles budgétaires ayant cet intitulé exclusivement, quelle que soit l'origine de ces subventions, principalement la Communauté française.○ Autres subsides, catégorie qui comprend toutes les recettes de transferts n'entrant pas dans une des trois autres subdivisions.
R.O. Dettes :	Regroupe les recettes provenant des créances et du patrimoine mobilier de la Province (p.ex. : les dividendes des intercommunales, les intérêts créditeurs et les intérêts de placements financiers).

⁷⁶ Définitions, pour les recettes comme pour les dépenses, issues de F. KHROUZ et R. LAURENT, « La nouvelle comptabilité des provinces », 2002, p.43.

Pour les Dépenses Ordinaires (D.O.) :

D.O. Personnel	Couvre les rémunérations du personnel, en ce compris les charges salariales et sociales, catégorie qui peut être subdivisée en : <ul style="list-style-type: none">○ Personnel enseignement subsidié, c'est-à-dire le personnel actif dans l'enseignement bénéficiant de subventions-traitements. Ce montant sera par la suite en principe égal à celui reçu par les Provinces en tant que subventions-traitements de l'enseignement.○ Personnel autre que celui qui reçoit des subventions-traitements pour l'enseignement.
D.O. Fonctionnement	Dépenses correspondant aux activités courantes des divers services provinciaux.
D.O. Transferts	Les sommes que la Province octroie à des particuliers, à d'autres organismes publics ou au secteur privé (par exemple aux ASBL).
D.O. Dettes	Consiste en le remboursement des emprunts effectués par la Province, en ce compris les intérêts et les amortissements.

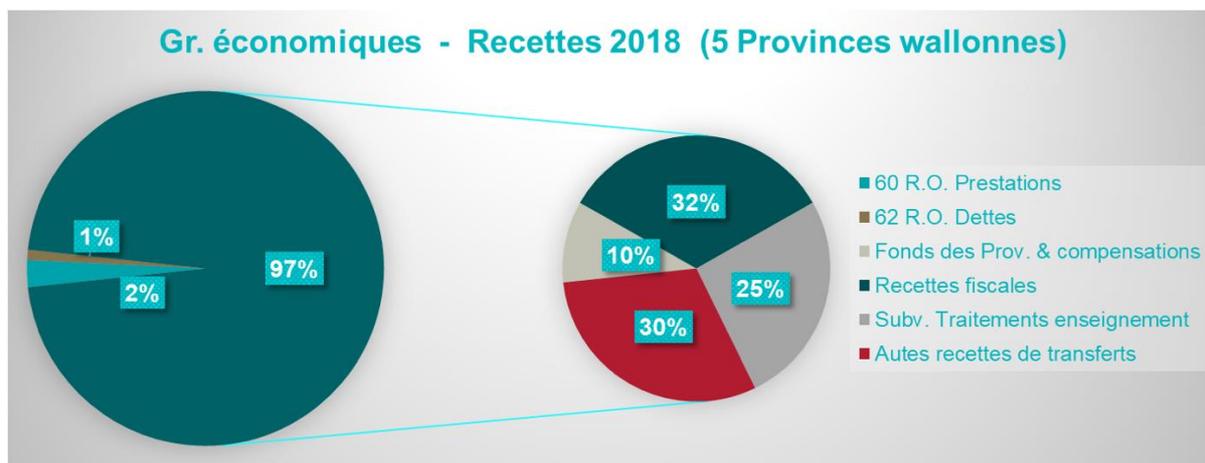
Les tableaux chiffrés sont insérés après les commentaires.

1.6.1. Les recettes

Pour l'année 2018, les recettes de prestation des Provinces se sont élevés à 49 millions €. Les recettes de transfert se montaient à 1,942 milliards dont 144 millions pour le Fonds des Provinces au sens strict, 665 millions € de recettes fiscales, 500 millions € de subventions traitement, et 633 millions € d'autres transferts et compensations reçus⁷⁷. Les recettes de dettes se montaient quant à elles à 18 millions €.

La marge de manœuvre des Provinces du côté des recettes, et plus précisément au niveau de la fiscalité, est analysée ailleurs.

⁷⁷ En regroupant ces deux sous-postes.



Recettes		
Groupe économique	Types de transfert	Montant en €
60 R.O. Prestations		48.599.009
61 R.O. Transferts		1.941.766.586
	Fonds des Provinces & compensations	190.212.675
	Recettes fiscales	644.973.412
	Subventions Traitements enseignement	499.590.843
	Autres recettes de transferts	586.989.657
62 R.O. Dettes		18.406.373
TOTAL		2.008.771.969

1.6.2. Les dépenses

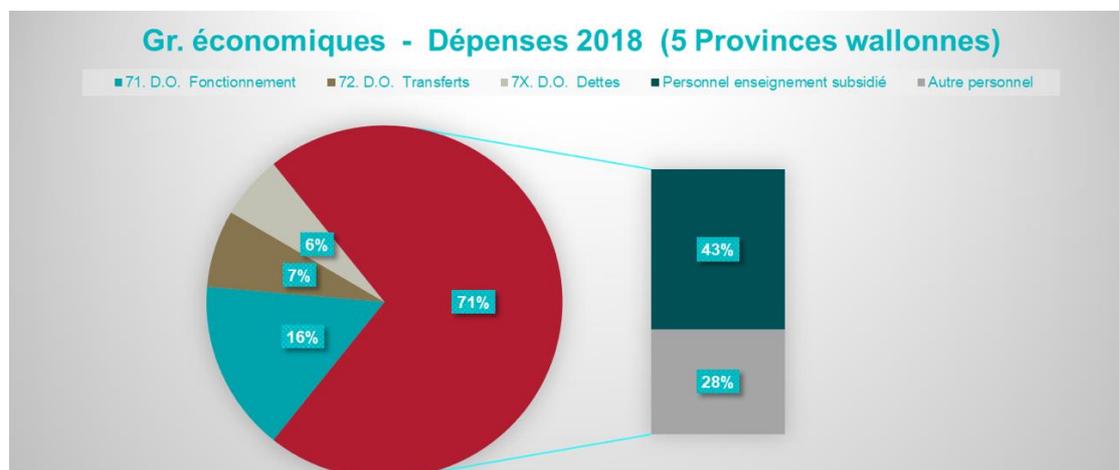
En 2018, les dépenses provinciales en matière de personnel s'élevaient à 1,037 milliards € (dont 625 millions € pour le personnel de l'enseignement provincial et 412 millions pour la rémunération des autres agents provinciaux), les dépenses de fonctionnement se montaient à 227 millions €, les transferts à 103 millions € et des dépenses de la dette à 84 millions €. Cela représente respectivement 71%, 16%, 7% et 6% des dépenses totales (cf. graphique ci-après).

Les dépenses liées à la dette sont, à court et moyen termes, incompressibles, sauf à supposer que les Provinces répudient celle-ci. Ces mêmes dépenses de dette pourraient à plus long terme être infléchies, mais cela impliquerait l'arrêt brusque et total de tous les investissements provinciaux, comme par exemple pour les écoles, les internats, les établissements de soin, les musées, ...

Soixante pourcent des dépenses de personnel se rapportent au personnel enseignant subventionné (subventions-traitements par la Communauté). Les réduire impliquerait une réduction simultanée de la subvention versée par la Fédération Wallonie-Bruxelles et ne dégagerait donc aucun moyen. Une réduction des dépenses pour les autres agents provinciaux peut toujours être imaginée. Cependant, pour les agents nommés, cela ne peut raisonnablement se faire que par le non-remplacement des agents admis à la retraite, ce qui prendrait du temps. Et pour les agents contractuels, cela impliquerait des licenciements secs, que le pouvoir qui en serait à l'origine devrait assumer, indépendamment du fait que le « rendement » d'une telle mesure serait limité puisqu'une partie des agents contractuels sont subventionnés. Enfin, toute réduction de personnel irait de pair avec une réduction des services prestés, sauf à supposer – mais cette hypothèse devrait également être assumée et étayée par ceux que la formuleraient – que le personnel provincial est sous-occupé.

Les dépenses de transfert profitent directement à des personnes morales publiques, à des organisations et structures participées par les Provinces, à des associations sans but lucratif ou à des citoyens. Leur réduction abrupte, en supposant qu'elle soit possible juridiquement parlant (p.ex. s'il y a des conventions ou des contrats de gestion en cours, souvent pluriannuels, entre celles-ci et les Provinces, ou quand existe une obligation légale de financement dans le chef des Provinces) impacterait directement ces tiers.

Les dépenses de fonctionnement quant à elles, sont complémentaires aux actions provinciales. Une réduction drastique des premières aurait un impact direct sur les secondes.



Dépenses		
Groupe économique	Type de personnel	Montant en €
70 D.O. Personnel		1.037.216.097
	Personnel enseignement	624.996.993
	Autre personnel	412.219.104
71 D.O. Fonctionnement		227.400.321
72 D.O. Transferts		103.159.186
7X D.O. Dettes		84.493.080
TOTAL		1.452.268.684

GROUPES ECONOMIQUES

Focus sur les comptes principaux dans le cadre de l'étude APW : Recettes

Groupe Eco.	Analyse IIIter, IV	ExAnt/E aPro.	Ord/Est.	Groupe Eco.	Année Exercice	P.BW	P.Hain	P.LG	P.Lux	P.Nam	Totaux
						P.BW.Rec	P.Hain.Rec	P.LG.Rec	P.Lux.Rec	P.Nam.Rec	Totaux
60 R.O.Prestations		ExPro.	Ord.	60							
					2014	€ 3.178.031,51	€ 15.248.059,47	€ 17.234.760,88	€ 4.984.445,88	€ 8.852.077,09	€ 49.497.374,83
					2015	€ 4.186.790,47	€ 16.572.722,26	€ 20.273.628,93	€ 4.675.438,07	€ 9.159.208,50	€ 54.867.788,23
					2016	€ 3.466.022,52	€ 14.355.675,21	€ 18.579.553,73	€ 4.876.716,10	€ 8.560.314,29	€ 49.838.281,85
					2017	€ 3.527.561,07	€ 13.475.229,92	€ 16.826.222,02	€ 4.726.291,84	€ 8.286.408,02	€ 46.841.712,87
					2018	€ 3.859.418,04	€ 14.358.783,67	€ 16.620.780,88	€ 4.729.293,93	€ 9.030.732,98	€ 48.599.009,50
61 R.O.Transferts		ExPro.	Ord.	61							
	TOTAL*				2014	€ 176.274.502,17	€ 823.501.839,81	€ 538.625.542,39	€ 91.947.291,55	€ 154.902.924,72	€ 1.785.252.100,64
					2015	€ 184.096.642,62	€ 832.627.506,18	€ 536.212.909,05	€ 94.483.416,45	€ 151.402.828,30	€ 1.798.823.302,60
					2016	€ 179.528.127,38	€ 833.314.534,99	€ 536.145.886,04	€ 92.903.663,38	€ 155.187.236,50	€ 1.797.079.448,29
					2017	€ 187.917.784,34	€ 862.198.137,24	€ 569.770.162,35	€ 99.915.494,11	€ 164.799.773,08	€ 1.884.601.351,12
					2018	€ 192.686.694,20	€ 874.413.308,96	€ 609.433.481,53	€ 100.091.518,28	€ 165.141.583,52	€ 1.941.766.586,49
Fonds des Prov. & compensations	Analyse IV : IT5	ExPro.	Ord.	61							
					2014	€ 12.869.293,50	€ 67.471.692,50	€ 44.066.896,00	€ 14.606.549,69	€ 25.879.545,34	€ 164.893.977,03
					2015	€ 17.169.581,80	€ 63.518.613,80	€ 38.063.519,20	€ 13.673.548,88	€ 22.285.126,20	€ 154.710.389,88
					2016	€ 13.865.157,05	€ 67.666.259,20	€ 35.374.692,80	€ 13.460.981,53	€ 22.642.837,80	€ 153.009.928,38
					2017	€ 15.656.557,98	€ 66.005.234,80	€ 36.793.534,20	€ 13.868.727,86	€ 22.681.843,23	€ 155.005.898,07
					2018	€ 16.209.367,99	€ 63.947.256,00	€ 72.032.152,00	€ 14.718.690,49	€ 23.305.208,50	€ 190.212.674,98
Recettes fiscales	Analyse IV : IT1, IT2 et IT3	ExPro.	Ord.	61							
					2014	€ 72.992.603,65	€ 205.911.791,74	€ 190.015.035,61	€ 54.007.716,48	€ 66.586.730,79	€ 589.513.878,27
					2015	€ 73.729.999,44	€ 217.209.266,64	€ 193.120.346,31	€ 56.986.700,75	€ 66.802.379,60	€ 607.848.692,74
					2016	€ 73.523.477,99	€ 216.673.072,86	€ 190.087.600,00	€ 55.365.694,85	€ 69.698.508,41	€ 605.348.354,11
					2017	€ 76.376.918,61	€ 233.664.856,61	€ 210.648.985,75	€ 60.767.006,19	€ 75.684.813,39	€ 657.142.580,55
					2018	€ 79.610.998,42	€ 234.288.484,61	€ 217.473.675,05	€ 59.492.691,29	€ 74.107.562,81	€ 664.973.412,18
Subv. Traitements enseignement	Analyse IIIter 5A	ExPro.	Ord.	61							
					2014	€ 41.172.821,41	€ 259.668.258,61	€ 138.756.708,60	€ 8.323.816,37	€ 25.760.721,74	€ 473.682.326,73
					2015	€ 42.731.811,86	€ 262.956.778,73	€ 140.880.184,19	€ 8.442.391,31	€ 26.130.143,58	€ 481.141.309,67
					2016	€ 42.335.228,31	€ 260.440.529,66	€ 142.838.798,30	€ 8.340.246,64	€ 25.852.773,87	€ 479.807.576,78
					2017	€ 43.947.050,74	€ 267.028.217,34	€ 147.354.513,84	€ 8.641.838,77	€ 27.172.705,31	€ 494.144.326,00
					2018	€ 44.636.808,59	€ 272.995.421,19	€ 144.950.029,02	€ 8.857.466,74	€ 28.151.117,15	€ 499.590.842,69
Autres recettes de transferts	Analyse IV : IT4	ExPro.	Ord.	61							
					2014	€ 49.239.783,61	€ 290.450.096,96	€ 165.786.902,18	€ 15.009.209,01	€ 36.675.926,85	€ 557.161.918,61
					2015	€ 50.465.249,52	€ 288.942.847,01	€ 164.148.859,35	€ 15.380.775,51	€ 36.185.178,92	€ 555.122.910,31
					2016	€ 49.804.264,03	€ 288.534.673,27	€ 167.844.794,94	€ 15.736.740,36	€ 36.993.116,42	€ 558.913.589,02
					2017	€ 51.937.257,01	€ 295.499.828,49	€ 174.973.128,56	€ 16.637.921,29	€ 39.260.411,15	€ 578.308.546,50
					2018	€ 52.229.519,20	€ 303.182.147,16	€ 174.977.625,46	€ 17.022.669,76	€ 39.577.695,06	€ 586.989.656,64
62 R.O.Dettes		ExPro.	Ord.	62							
					2014	€ 1.771.130,59	€ 45.552,36	€ 10.489.819,66	€ 2.566.750,73	€ 4.866.125,82	€ 19.739.379,16
					2015	€ 1.787.367,77	€ 1.804.409,67	€ 9.603.884,69	€ 2.563.987,25	€ 4.349.881,85	€ 20.109.531,23
					2016	€ 2.148.579,12	€ 1.509.640,10	€ 9.063.519,79	€ 2.638.390,90	€ 3.773.778,23	€ 19.133.908,14
					2017	€ 1.511.556,00	€ 1.337.888,94	€ 8.300.852,44	€ 2.489.776,10	€ 3.296.209,14	€ 16.936.282,62
					2018	€ 1.383.800,00	€ 1.119.661,37	€ 10.685.357,44	€ 2.497.985,52	€ 2.719.569,01	€ 18.406.373,34
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	Totaux							
					2014	€ 181.223.664,27	€ 838.795.451,64	€ 566.350.122,93	€ 99.498.488,16	€ 168.621.127,63	€ 1.854.488.854,63
					2015	€ 190.070.800,86	€ 851.004.638,11	€ 566.090.422,67	€ 101.722.841,77	€ 164.911.918,65	€ 1.873.800.622,06
					2016	€ 185.142.729,02	€ 849.179.850,30	€ 563.788.959,56	€ 100.418.770,38	€ 167.521.329,02	€ 1.866.051.638,28
					2017	€ 192.956.901,41	€ 877.011.256,10	€ 594.897.236,81	€ 107.131.562,05	€ 176.382.390,24	€ 1.948.379.346,61
					2018	€ 197.929.912,24	€ 889.891.754,00	€ 636.739.619,85	€ 107.318.797,73	€ 176.891.885,51	€ 2.008.771.969,33

GROUPES ECONOMIQUES

Focus sur les comptes principaux dans le cadre de l'étude APW : Dépenses

Groupe Eco.	Analyse IV	Ex.Ant./E sPro.	Ord/Est.	Groupe Eco.	Année Exercice	P.BW	P.Hain	P.LG	P.Lux	P.Nam	Totaux
						P.BW.Dep	P.Hain.Dep	P.LG.Dep	P.Lux.Dep	P.Nam.Dep	Totaux
70 D.O.Personnel		ExPro.	Ord.	70							
	TOTAL*	ExPro.	Ord.	70	2014	€ 89.762.771,92	€ 437.716.064,10	€ 294.278.471,40	€ 53.710.411,13	€ 90.456.187,21	€ 965.923.905,76
					2015	€ 93.504.659,05	€ 447.801.998,12	€ 297.005.146,23	€ 53.402.814,24	€ 90.076.744,35	€ 981.791.361,99
					2016	€ 92.527.396,22	€ 447.624.515,31	€ 304.590.487,33	€ 54.306.071,44	€ 91.389.936,50	€ 990.438.406,80
					2017	€ 95.030.450,86	€ 458.355.237,84	€ 313.260.357,39	€ 55.209.933,22	€ 93.573.065,56	€ 1.015.429.044,87
					2018	€ 96.852.278,48	€ 468.297.129,16	€ 317.431.974,03	€ 58.526.524,92	€ 96.108.190,32	€ 1.037.216.096,91
Personnel enseignement subsidié	Analyse IV : DT1 & Analyse IIIbis : 5	ExPro.	Ord.	70	2014	€ 47.348.500,93	€ 328.765.057,95	€ 172.833.856,12	€ 13.897.726,42	€ 28.827.967,58	€ 591.673.109,00
					2015	€ 48.792.026,69	€ 330.228.197,80	€ 175.064.244,03	€ 13.780.678,62	€ 29.300.595,56	€ 597.165.742,70
					2016	€ 48.629.600,91	€ 327.455.312,92	€ 179.864.331,24	€ 13.689.265,19	€ 29.700.543,78	€ 599.339.054,04
					2017	€ 50.429.415,56	€ 336.603.067,05	€ 184.583.113,86	€ 13.722.547,17	€ 30.762.017,94	€ 616.100.161,58
					2018	€ 49.945.408,90	€ 343.801.898,73	€ 184.970.661,08	€ 14.497.836,81	€ 31.781.187,42	€ 624.996.992,94
Autre personnel	Analyse IV : DT1 - & Analyse IV : DT1 & Analyse IIIbis : 5	ExPro.	Ord.	70	2014	€ 42.414.270,99	€ 108.951.006,15	€ 121.444.615,28	€ 39.812.684,71	€ 61.628.219,63	€ 374.250.796,76
					2015	€ 44.712.632,36	€ 117.573.800,32	€ 121.940.902,20	€ 39.622.135,62	€ 60.776.148,79	€ 384.625.619,29
					2016	€ 43.897.795,31	€ 120.169.202,39	€ 124.726.156,09	€ 40.616.806,25	€ 61.689.392,72	€ 391.099.352,76
					2017	€ 44.601.035,30	€ 121.752.170,79	€ 128.677.243,53	€ 41.487.386,05	€ 62.811.047,62	€ 399.328.883,29
					2018	€ 46.906.869,58	€ 124.495.230,43	€ 132.461.312,95	€ 44.028.688,11	€ 64.327.002,90	€ 412.219.103,97
71 D.O.Fonctionnement		ExPro.	Ord.	71	2014	€ 19.561.587,50	€ 60.188.678,75	€ 91.044.091,26	€ 11.654.841,02	€ 24.206.970,92	€ 206.656.169,45
					2015	€ 21.312.425,15	€ 63.110.434,07	€ 79.440.405,71	€ 10.428.542,29	€ 20.275.312,01	€ 194.567.119,23
					2016	€ 16.090.967,04	€ 60.717.350,43	€ 70.061.883,14	€ 11.415.377,96	€ 16.713.695,50	€ 174.999.274,07
					2017	€ 21.755.484,29	€ 58.213.910,67	€ 61.231.513,65	€ 10.245.518,73	€ 16.626.287,16	€ 168.072.714,50
					2018	€ 22.551.961,87	€ 58.648.183,99	€ 118.145.402,43	€ 10.869.583,91	€ 17.185.188,93	€ 227.400.321,13
72 D.O.Transferts		ExPro.	Ord.	72	2014	€ 18.584.647,65	€ 21.237.711,38	€ 17.131.837,42	€ 12.264.655,99	€ 15.697.345,89	€ 84.916.198,33
					2015	€ 24.133.971,78	€ 22.851.895,35	€ 19.978.403,90	€ 12.276.602,38	€ 16.627.652,57	€ 95.868.525,98
					2016	€ 16.026.874,78	€ 23.159.921,35	€ 22.158.068,61	€ 13.519.991,71	€ 16.335.248,63	€ 91.200.105,08
					2017	€ 25.307.692,16	€ 27.438.494,87	€ 23.686.036,45	€ 11.526.609,49	€ 17.596.628,50	€ 105.555.461,47
					2018	€ 24.468.976,56	€ 27.881.389,56	€ 21.124.613,43	€ 11.679.838,07	€ 18.004.368,64	€ 103.159.186,26
7X D.O.Dettes		ExPro.	Ord.	7X	2014	€ 9.023.006,00	€ 32.096.463,42	€ 20.577.888,56	€ 13.282.089,87	€ 14.811.364,92	€ 89.790.812,77
					2015	€ 9.305.825,26	€ 32.549.878,13	€ 20.906.580,54	€ 13.332.267,75	€ 14.118.303,65	€ 90.212.855,33
					2016	€ 9.742.294,88	€ 32.700.527,36	€ 19.820.561,07	€ 13.485.931,91	€ 15.077.707,15	€ 90.827.022,37
					2017	€ 9.638.342,56	€ 32.241.154,41	€ 19.587.548,95	€ 13.355.741,86	€ 14.206.316,76	€ 89.029.104,54
					2018	€ 9.566.877,07	€ 31.675.187,72	€ 16.230.530,75	€ 13.395.147,06	€ 13.625.337,04	€ 84.493.079,64
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	Totaux	2014	€ 136.932.013,07	€ 551.238.917,65	€ 423.032.288,64	€ 90.911.998,01	€ 145.171.868,94	€ 1.347.287.086,31
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	Totaux	2015	€ 148.256.881,24	€ 566.314.205,67	€ 417.330.536,38	€ 89.440.226,66	€ 141.098.012,58	€ 1.362.439.862,53
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	Totaux	2016	€ 134.387.532,92	€ 564.202.314,45	€ 416.631.000,15	€ 92.727.373,02	€ 139.516.587,78	€ 1.347.464.808,32
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	Totaux	2017	€ 151.731.969,87	€ 576.248.797,79	€ 417.765.456,44	€ 90.337.803,30	€ 142.002.297,98	€ 1.378.086.325,38
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	Totaux	2018	€ 153.440.093,98	€ 586.501.890,43	€ 472.932.520,64	€ 94.471.093,96	€ 144.923.084,93	€ 1.452.268.683,94
											€ 6.887.546.766,43

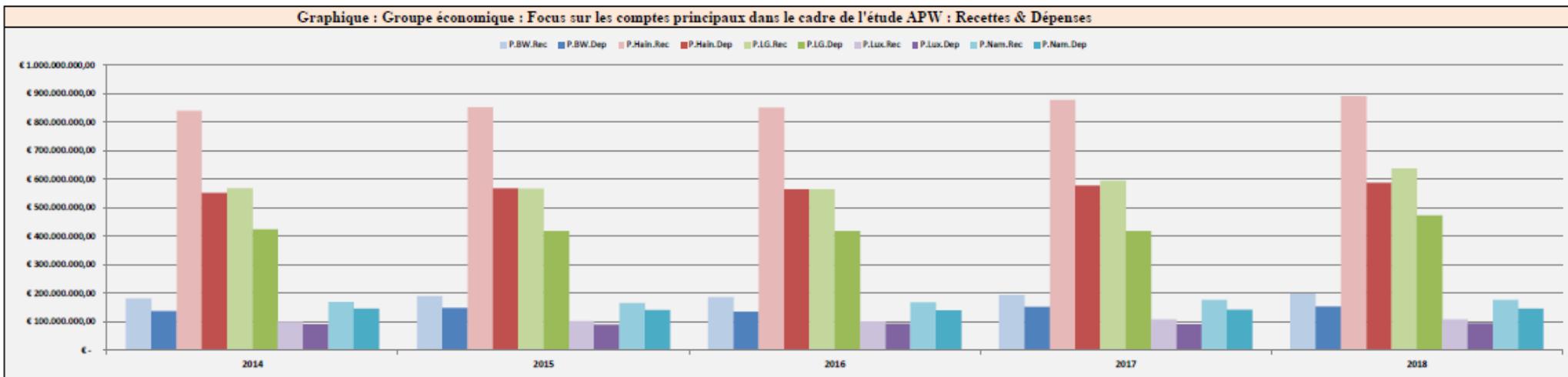
GROUPES ECONOMIQUES

Focus sur les comptes principaux dans le cadre de l'étude APW : Dépenses

Groupe Eco.	Analyse IV	ExAnt/E tPro.	Ord/Ext.	Groupe Eco.	Année Exercice	Brabant Wallon		Hainaut		Liège		Luxembourg		Namur		Totaux	
						P.BW.Dep		P.Hain.Dep		P.L.G.Dep		P.Lux.Dep		P.Nam.Dep		Totaux	
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	Totaux	2014	€	181.223.664,27	€	838.795.451,64	€	566.350.122,93	€	99.498.488,16	€	168.621.127,63	€	1.854.488.854,63
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	Totaux	2015	€	190.070.800,86	€	851.004.638,11	€	566.090.422,67	€	101.722.841,77	€	164.911.918,65	€	1.873.800.622,06
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	Totaux	2016	€	185.142.729,02	€	849.179.850,30	€	563.788.959,56	€	100.418.770,38	€	167.521.329,02	€	1.866.051.638,28
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	Totaux	2017	€	192.956.901,41	€	877.011.256,10	€	594.897.236,81	€	107.131.562,05	€	176.382.390,24	€	1.948.379.346,61
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	Totaux	2018	€	197.929.912,24	€	889.891.754,00	€	636.739.619,85	€	107.318.797,73	€	176.891.885,51	€	2.008.771.969,33
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	Totaux	2014	€	136.932.013,07	€	551.238.917,65	€	423.032.288,64	€	90.911.998,01	€	145.171.868,94	€	1.347.287.086,31
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	Totaux	2015	€	148.256.881,24	€	566.314.205,67	€	417.330.536,38	€	89.440.226,66	€	141.098.012,58	€	1.362.439.862,53
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	Totaux	2016	€	134.387.532,92	€	564.202.314,45	€	416.631.000,15	€	92.727.373,02	€	139.516.587,78	€	1.347.464.808,32
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	Totaux	2017	€	151.731.969,87	€	576.248.797,79	€	417.765.456,44	€	90.337.803,30	€	142.002.297,98	€	1.378.086.325,38
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	Totaux	2018	€	153.440.093,98	€	586.501.890,43	€	472.932.520,64	€	94.471.093,96	€	144.923.084,93	€	1.452.268.683,94
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	AV	2014		9,77%		45,23%		30,54%		5,37%		9,09%		100,00%
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	AV	2015		10,14%		45,42%		30,21%		5,43%		8,80%		100,00%
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	AV	2016		9,92%		45,51%		30,21%		5,38%		8,98%		100,00%
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	AV	2017		9,90%		45,01%		30,53%		5,50%		9,05%		100,00%
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	AV	2018		9,85%		44,30%		31,70%		5,34%		8,81%		100,00%
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	AV	2014		10,16%		40,91%		31,40%		6,75%		10,78%		100,00%
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	AV	2015		10,88%		41,57%		30,63%		6,56%		10,36%		100,00%
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	AV	2016		9,97%		41,87%		30,92%		6,88%		10,35%		100,00%
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	AV	2017		11,01%		41,82%		30,31%		6,56%		10,30%		100,00%
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	AV	2018		10,57%		40,39%		32,57%		6,51%		9,98%		100,00%
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	AH	2014												
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	AH	2015		4,88%		1,46%		-0,05%		2,24%		-2,20%		1,04%
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	AH	2016		-2,59%		-0,21%		-0,41%		-1,28%		1,58%		-0,41%
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	AH	2017		4,22%		3,28%		5,52%		6,68%		5,29%		4,41%
Somme (60, 61*, 62)		ExPro.	Ord.	AH	2018		2,58%		1,47%		7,03%		0,17%		0,29%		3,10%
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	AH	2014												
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	AH	2015		8,27%		2,73%		-1,35%		-1,62%		-2,81%		1,12%
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	AH	2016		-9,35%		-0,37%		-0,17%		3,68%		-1,12%		-1,10%
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	AH	2017		12,91%		2,14%		0,27%		-2,58%		1,78%		2,27%
Somme (70*, 71, 72, 7X)		ExPro.	Ord.	AH	2018		1,13%		1,78%		13,21%		4,58%		2,06%		5,38%

GROUPES ECONOMIQUES

Focus sur les comptes principaux dans le cadre de l'étude APW : Recettes & Dépenses



2. Délimitation du champ fiscal actuel et de l'autonomie fiscale des Provinces wallonnes

2.1. Fondements de l'autonomie fiscale des Provinces wallonnes

L'autonomie des Provinces est consacrée par la Charte européenne de l'autonomie locale conclue au sein du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985. Ce traité définit l'autonomie locale comme étant « 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 ». Parmi les garanties que les États signataires doivent reconnaître à leurs collectivités locales figurent notamment la jouissance de compétences réelles, pleines et entières, protégées par la Constitution et la loi, et qui s'exercent dans le respect du principe de subsidiarité (article 4). Les collectivités doivent disposer de ressources suffisantes dont des ressources propres (article 9)⁷⁸.

Au sein de la Belgique fédérale, le pouvoir fiscal est morcelé entre l'autorité fédérale, les entités fédérées et les pouvoirs subordonnés. Plusieurs sources de droit articulent ce morcellement, à savoir, principalement, la Constitution, d'une part, et la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions (ci-après : « LSF »)⁷⁹, d'autre part.

Tout d'abord, la Constitution détermine les autorités qui peuvent établir des impôts et qui bénéficient, partant, d'une autonomie fiscale. Au surplus, le texte constitutionnel fixe un certain nombre de principes à respecter lorsque le pouvoir fiscal en question est mis en œuvre (art. 170 à 173 de la Constitution).

Ensuite, le système de financement des Communautés française et flamande ainsi que des Régions est fixé, en vertu des articles 175 et 177 de la Constitution, dans la LSF telle que modifiée lors des successives réformes de l'État.

En ce qui les concerne, les collectivités locales (Communes, Provinces et Agglomération bruxelloise) bénéficient d'une autonomie fiscale sur le fondement d'une lecture combinée

⁷⁸ Ces dispositions ne sont toutefois pas directement applicables dans les ordres juridiques internes des États contractants et il serait également difficile de mettre en cause la responsabilité d'un État sur la base de cette Charte et plus particulièrement de l'article 9 relatif à l'autonomie de financement.

⁷⁹ M.B., 17 janvier 1989.

des articles 41, 162 et 170 de la Constitution. L'assise constitutionnelle du pouvoir fiscal des autorités locales a toutefois été longuement débattue⁸⁰. L'un des enjeux de la controverse portait sur la détermination de la ou des entités autorisées à limiter, par voie légale ou décrétole, l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux. Pour cette raison, il nous semble intéressant, dans le cadre de cette étude, de revenir brièvement sur cette discussion.

Au cours de ces débats, il s'agissait principalement de s'accorder sur la portée exacte de l'article 170, §§ 3 et 4 de la Constitution. En ce qui concerne les Provinces, l'article 170, §3 de la Constitution dispose :

§ 3 Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la Province ou la collectivité supracommunale que par une décision de son conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

La loi peut supprimer en tout ou en partie les impositions visées à l'alinéa 1^{er}⁸¹.

Selon un premier courant de pensée, l'article 170 de la Constitution n'aurait d'autre vocation que de contraindre les pouvoirs locaux au respect du principe de légalité dans l'exercice de leur autonomie fiscale, c'est-à-dire au principe en vertu duquel la décision de lever un impôt et les éléments essentiels de celui-ci doivent nécessairement figurer dans une norme adoptée par l'assemblée élue compétente (pour la Province, par le Conseil provincial). L'article 170 ne consacrerait pas, en lui-même, l'autonomie fiscale locale déjà contenue aux articles 41 et 162 de la Constitution. En ce sens donc, les *exceptions* visées à l'alinéa deux ne seraient que des exceptions au principe de légalité et non à l'autonomie fiscale locale.

⁸⁰ Sur cette controverse, voy. notamment M. de JONCKHEERE (éd.), *Handboek lokale en regionale belastingen*, Brugge, Die Keure, 2015. pp.3-12; B. LOMBAERT et M. VRANCKEN, « L'articulation des compétences fiscales et matérielles des pouvoirs locaux en Belgique », *Revue de fiscalité locale et régionale*, 2018, n° 1, pp. 5-20. D. DEOM, « L'autonomie fiscale des communes, le législateur régional et les pouvoirs implicites », *Revue de Droit Communal*, 2017, n° 3, pp. 28-32. D. DEOM et B. LOMBAERT, « L'autonomie et le financement des provinces et des communes », *A.P.T.*, 2002, n° 2, pp. 173-179.

⁸¹ Cette clause, insérée dans la Constitution au début des années 80, habilitait le *législateur fédéral* à supprimer la fiscalité provinciale. Une loi fédérale adoptée dans la foulée a effectivement procédé à la suppression de la fiscalité provinciale, mais son entrée en vigueur était subordonnée à la mise en place d'un financement compensatoire qui, en fin de compte, n'a pas fait l'objet d'un accord politique. Au final, la suppression de la fiscalité provinciale ne s'est jamais matérialisée. Entre-temps, dès lors que les Régions sont désormais devenues exclusivement compétentes pour l'organisation et le fonctionnement des Provinces, mais aussi pour leur financement général, des divergences de vues (entre les Régions wallonne et flamande) quant à l'avenir des Provinces ont émergé. Partant, la mise en œuvre de la clause apparaît comme étant hypothétique voire improbable, compte tenu de l'absence de compétence (et d'intérêt) de l'autorité fédérale pour organiser un mode de financement propre à contrebalancer l'élimination générale de la fiscalité provinciale.

Suivant cette interprétation, les restrictions à l'autonomie fiscale des Provinces ne seraient donc pas l'apanage du seul législateur fédéral mais pourraient également émaner des entités fédérées dès lors qu'elles sont des pouvoirs subordonnés.

En effet, les collectivités locales jouissent, en vertu des articles 41 et 162 de la Constitution, de compétences générales et *a priori* indéterminées qui les autorisent à se saisir de toutes les questions revêtant à leur estime un intérêt exclusivement communal ou provincial (autonomie d'attributions), sous le contrôle de collectivités supérieures auxquelles elles sont subordonnées⁸². Autrement dit et en empruntant les termes de la Cour constitutionnelle, « le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles jugent relever de leur intérêt, et le régler comme elles l'estiment opportun. Ce principe ne porte toutefois pas atteinte ni à l'obligation des Provinces de respecter la hiérarchie des normes, ni à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions de juger du niveau le plus adéquat pour régler une matière qui leur revient. L'atteinte à la compétence des Provinces et au principe de l'autonomie locale, qu'elle soit positive ou négative, ne serait contraire aux articles 41 et 162 de la Constitution que si elle était manifestement disproportionnée »⁸³.

En tant qu'autorités supérieures autorisées à restreindre l'étendue de l'intérêt local, les Régions pourraient donc, selon l'interprétation de l'article 170 de la Constitution développée ci-avant, limiter de manière expresse ou tacite, l'autonomie fiscale locale.

A l'opposé, un autre courant soutient que l'article 170 §§ 3 et 4 de la Constitution fonde la reconnaissance d'un pouvoir fiscal propre au profit des Communes et Provinces, pouvoir qui ne peut être limité que par le législateur fédéral, de manière explicite, dans les cas où la nécessité est démontrée.

Dans son arrêt n° 55/2017 du 11 mai 2017, la Cour constitutionnelle était appelée à se prononcer sur la validité du recours aux pouvoirs implicites par la Région flamande qui, par l'adoption du décret du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière, portait atteinte à l'autonomie fiscale communale en violation des règles répartitrices de compétences, en particulier l'article 170, §4 de la Constitution en empiétant sur la compétence de l'autorité fédérale. Le recours aux pouvoirs implicites ne se concevant que pour une autorité qui n'est en principe pas compétente⁸⁴, la question nous permet de préciser la portée à donner à l'article 170, §§ 3 et 4 de la Constitution. Se penchant sur les travaux préparatoires, la Cour constitutionnelle développe les motifs qui sous-tendent

⁸² D. RENDERS, « Section I. - La notion de « collectivité locale », in *Droit administratif général*, Bruxelles, Éditions Larcier, 2018, p. 46-55.

⁸³ C. const., arrêt n°95/2005 du 25 mai 2005.

⁸⁴ Sur la notion de pouvoirs implicites, voy. infra.

l'octroi au législateur fédéral de la compétence exclusive de restreindre l'autonomie fiscale des autres niveaux de pouvoir⁸⁵:

B.3.2. L'on peut déduire des travaux préparatoires de l'article 170 de la Constitution que le Constituant entendait, en adoptant la règle contenue à l'alinéa 2 de l'article 170, § 4, prévoir une sorte de mécanisme de défense de l'État à l'égard des autres niveaux de pouvoir, de manière à se réserver une matière fiscale propre (Doc. parl., Chambre, S.E. 1979, n° 10-8/4°, p. 4).

Cette règle a également été décrite par le Premier ministre comme un mécanisme régulateur:

« La loi doit être ce mécanisme régulateur et doit pouvoir déterminer quelle matière imposable est réservée à l'État. Si on ne le faisait pas, ce serait le chaos et cet imbroglio n'aurait plus aucun rapport avec un État fédéral bien organisé ou avec un État bien organisé tout court » (Ann., Chambre, 22 juillet 1980, p. 2707. Voy. également: *ibid.*, p. 2708; Ann., Sénat, 28 juillet 1980, pp. 2650-2651).

« Je tiens à souligner [...] que, dans ce nouveau système de répartition des compétences fiscales entre l'État, les communautés et les régions et institutions du même niveau, les provinces et les communes, c'est l'État qui a le dernier mot. C'est ce que j'appelle le mécanisme régulateur » (Ann., Sénat, 28 juillet 1980, p. 2661).

B.3.3. Il découle de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution que celui-ci réserve au législateur fédéral, en ce qui concerne les impôts communaux, les exceptions dont la nécessité est démontrée, de sorte que les régions ne peuvent adopter une réglementation qui aurait pour effet de restreindre le pouvoir des Communes d'instaurer une taxe que si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont réunies.

Il est requis, à cette fin, que la réglementation adoptée soit nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

Ces considérants sont en tous points transposables à l'autonomie fiscale provinciale.

La controverse a également soulevé la question de savoir si les compétences fiscales des pouvoirs locaux devaient être calquées sur leurs compétences matérielles⁸⁶. Si la compétence de lever des impôts était fondée sur les articles 41 et 162 de la Constitution

⁸⁵ C. const., arrêt n° 55/2017 du 11 mai 2017, *Amén. 2017* (reflet DONNAY, L.), liv. 4, 294; *A.P.T. 2017* (sommaire), liv. 4, 378; ; *Rev. dr. commun.* 2017, liv. 3, 23, note DEOM, D.; *RFRL* 2017, liv. 2, 183; *R.W.* 2016-17 (sommaire), liv. 42, 1680 ; *T.R.O.S.-Nieuwsbrief* 2017 (reflet VERBIST, S.), liv. 7-8, 5. Voir également C. const, arrêt n°105/2015 du 16 juillet 2015 concernant la taxe régionale wallonne sur les mâts et pylônes.

⁸⁶ M. de JONCKHEERE (éd.), *Handboek lokale en regionale belastingen*, *op. cit.* ; B. LOMBAERT et M. VRANCKEN, « L'articulation des compétences fiscales et matérielles des pouvoirs locaux en Belgique », *op. cit.*

et donc comprise dans la compétence de régler tout ce qui est d' « intérêt local », les mesures fiscales adoptées par les pouvoirs locaux devraient être liées à leurs compétences matérielles c'est-à-dire s'insérer dans le cadre de l'intérêt local ou de l'exécution de missions déléguées. Les hautes juridictions ont toutefois unanimement tranché la question en faveur de *l'absence de lien entre les compétences fiscales et matérielles des pouvoirs locaux* reconnaissant de la sorte, la nature « purement instrumentale » du pouvoir fiscal local⁸⁷. En ce sens, le Conseil d'État a récemment rappelé « que les communes disposent d'une très large autonomie fiscale, et qu'il leur appartient de déterminer les bases et l'assiette des impositions dont elles apprécient la nécessité ; qu'aucune disposition constitutionnelle ou législative ne requiert l'existence d'un lien particulier entre la taxe communale et les compétences matérielles des communes »⁸⁸. Le même raisonnement doit être appliqué *mutatis mutandis* pour les Provinces.

En ce qui concerne les redevances⁸⁹ visées à l'article 173 de la Constitution, le Conseil provincial est en revanche tenu d'établir un lien direct entre l'instauration de cette redevance et les compétences provinciales matérielles dès lors que la redevance suppose l'offre d'un service qui ne pourrait être rendu en dehors des compétences matérielles de la Province⁹⁰.

⁸⁷ B. LOMBAERT et M. VRANCKEN, « L'articulation des compétences fiscales et matérielles des pouvoirs locaux en Belgique », *op. cit.*, spéc. p. 8. ; pour la jurisprudence voy. notamment : C. const. 66/2017, C.E. n° 237.677 du 16 mars 2017, et Cass., 3 septembre 2015, (RG F13.0125).

⁸⁸ C.E., 22 novembre 2016, n°236.487, ASBL Fédération belge des Exportateurs de Véhicules Neufs et d'Occasion. Voir aussi C.E. 23 décembre 2002, n°114.119 et C.E. 23 décembre 2014, n°225.950.

⁸⁹ Dans le cadre de la présente étude, nous ne nous attarderons pas en détail sur la distinction fondamentale entre un impôt et une redevance. Retenons pour ce qui nous occupe que l'impôt ne constitue pas la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Ce critère différencie l'impôt (notion également visée par les termes de « taxe », ou « taxe rémunératoire ») de la « rétribution » (ou « redevance »). Le versement par un redevable de son impôt ne lui confère aucun droit déterminé à une contre-prestation directe et proportionnée. La notion de « service en retour », pertinente pour distinguer la rétribution de l'impôt, s'interprète étroitement et vise essentiellement les services offerts en contrepartie du prélèvement, qui procurent un avantage tout spécifique au redevable, proportionnellement à ce qu'il a acquitté. (C.E., avis n°40.388/4, *Doc.parl.*, SO 2006-2007, n° 51-2763/1, p. 73 ; C.E., 15 juin 2009, *F.J.F.*, n° 2010/1 ; C.E., 8 novembre 2006, n°164.522. C.E., 24 mars 1981, *Pas.*, 1983, IV, 28; Cass., 10 septembre 1998, *Pas.*, 1998, n° 397 (et les conclusions de M. l'Av. Gén. LECLERCQ); Cass., 10 mai 2002, *Pas.*, 2002, n° 1123 ; C.A., 17 avril 1997, n° 21/97, *F.J.F.*, N° 97/151, *A.F.T.*, 1997, 456 et *R.W.*, 1997-1998, 602; voir aussi Cass., 28 janvier 1988, *Pas.*, 1988, I, 619; Cass., 20 mars 2003, *Pas.*, 2003, 179 ; C. const., 19 mars 2009, n° 52/2009, B.5.1.

⁹⁰ B. LOMBAERT et M. VRANCKEN, « L'articulation des compétences fiscales et matérielles des pouvoirs locaux en Belgique », *op. cit.*

2.2. Identification et caractérisation du pouvoir fiscal des Provinces

2.2.1. Les différents types d'autonomie fiscale provinciale

Actuellement, l'autonomie fiscale provinciale prend, pour l'essentiel, la forme soit de taxes locales propres sur une grande diversité de faits générateurs (autonomie fiscale propre), soit de centimes additionnels au précompte immobilier (autonomie fiscale dérivée).

i. L'autonomie fiscale propre

On entend par autonomie fiscale propre des Provinces le pouvoir fiscal qu'elles détiennent de créer « de toute pièce » de nouveaux prélèvements fiscaux.

Les Provinces peuvent définir tous les éléments constitutifs du prélèvement fiscal adopté. Dans le respect du principe de légalité précisé ci-dessous, elles en déterminent la matière imposable, les redevables, la base imposable, le taux et les exonérations.

Les prélèvements recueillis sur la base de l'autonomie provinciale propre nécessitent la prise en charge, par la Province elle-même, de la collecte de ces impôts, de leur recouvrement et de l'organisation d'un recours administratif et par conséquent du contentieux lié aux contestations des impôts par les contribuables.

La Province assume seule les risques liés à un faible taux de recouvrement ou un haut taux de contestation de l'impôt. Elle recueille toutefois l'intégralité des recettes de l'impôt et peut en disposer pour le tout.

A l'heure actuelle, les Provinces wallonnes ont déjà usé de leur pouvoir fiscal propre pour établir différents types de prélèvements, notamment :

- Taxe sur les panneaux d'affichage ;
- Taxe sur les séjours (hôtels, campings, caravanings) ;
- Taxe sur les secondes résidences ;
- Taxes sur les complexes touristiques ;
- Taxes sur les débits de tabac ;
- Taxes sur les débits de boissons spiritueuses, fermentées, ... ;
- Taxes sur les pylônes et mats de diffusion pour les réseaux de mobilophonie ;
- Taxes sur les centres d'enfouissements techniques et/ou décharges, le stockage des bouts de dragages et les produits traités par incinération ;
- Taxes sur les établissements classés comme dangereux, insalubres et incommodes ou relevant d'un permis d'environnement ;
- Taxe sur les agences de paris aux courses de chevaux ;

- Taxes sur les dépôts de mitrailles, de décombres, et de véhicules hors d'usage situés en plein air ;
- Taxes sur les établissements bancaires et financiers ;
- Taxes pour les actions provinciales en faveur de l'environnement et de la qualité de la vie.

ii. *L'autonomie fiscale dérivée*

La notion de fiscalité dérivée n'étant pas propre à la fiscalité locale, il convient de définir ce que nous englobons dans ce terme. Au niveau régional, la fiscalité dérivée désigne d'une part, les impôts régionaux (soit des impôts initialement fédéraux dont les recettes leur ont été d'abord ristournées puis pour lesquelles les Régions ont obtenu une compétence normative étendue) et, d'autre part, les prérogatives régionales à l'impôt des personnes physiques. En ce sens, l'autonomie fiscale dérivée désignerait donc, pour une autorité donnée, ses prérogatives plus ou moins étendues vis-à-vis de certains prélèvements fiscaux dont elle n'est pas l'auteur initial. La formule la plus ancienne et classique de fiscalité dérivée consiste dans le fait, pour un niveau de pouvoir, d'avoir la faculté d'établir un impôt sur la base du montant d'un autre impôt prélevé par un autre niveau de pouvoir. C'est ce modèle qui caractérise une partie substantielle des recettes fiscales des collectivités locales. Les Communes sont ainsi en droit de lever des centimes additionnels au précompte immobilier et d'établir une taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

A ce titre, les Provinces perçoivent actuellement des centimes additionnels au précompte immobilier⁹¹.

La fiscalité dérivée étant susceptible de couvrir des situations très diverses, nous ne pouvons généraliser les avantages et inconvénients potentiels du recours à la fiscalité dérivée. Cela dit, la fiscalité dérivée semble être globalement plus prévisible en termes de recettes budgétaires que les taxes provinciales propres nouvellement établies.

Ainsi, la mise en œuvre d'une taxe additionnelle à un impôt existant est facilitée puisqu'elle ne nécessite que de déterminer le montant de la taxe et les éventuelles exonérations. Le recouvrement n'est a priori pas assumé par la Province mais par l'auteur du prélèvement principal. Ce type de prélèvement présente donc l'avantage de pouvoir être rapidement mis en place et à un coût assez faible (coûts de mise en place et coûts de fonctionnement faibles).

Le transfert d'impôts existants au bénéfice des Provinces (à l'instar du dispositif des « impôts régionaux » tels que prévu par la LSF) est également concevable mais présente

⁹¹ Un encadré est dédié à l'examen plus approfondi du précompte immobilier et ses additionnels. Voy. infra.

plus de difficultés dans sa réalisation selon l'étendue du transfert de compétences envisagé. Il s'agira par exemple de développer d'une administration compétente, de supporter le service de l'impôt, etc.

2.2.2. Caractérisation du pouvoir fiscal des Provinces

Les articles 41, 162, alinéa 2, 2°, et 170, § 3, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution déterminent les contours de l'autonomie fiscale accordée aux Provinces.

Comme évoqué ci-dessus, la lecture combinée des articles 41, 162 et 170 de la Constitution n'a pas pour conséquence de restreindre le pouvoir fiscal des Provinces à l'étendue stricte de leurs compétences matérielles. Autrement dit, les collectivités locales peuvent taxer certaines situations sans devoir justifier d'une compétence matérielle sur celles-ci (missions relevant de l'intérêt local ou missions qui leur sont déléguées). En outre, le Conseil d'État précise que « la circonstance qu'une activité soit encouragée par certains niveaux de pouvoirs – l'Union européenne et la Région, en l'occurrence – n'interdit pas à d'autres niveaux de pouvoir – la commune – de percevoir une taxe sur cette même activité, pourvu que celle-ci soit d'un montant tel qu'il n'ait pas pour résultat de priver de tout effet les mesures d'encouragement arrêtées par les premiers; que ni la directive 2009/28/CE ni l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 qui la transpose n'interdisent aux communes d'établir une taxe sur les installations productrices d'énergie au moyen de sources renouvelables »⁹².

Le pouvoir fiscal des Provinces n'est pour autant pas un pouvoir absolu. Il prend place dans un cadre interne et européen imposant aux pouvoirs subordonnés certaines restrictions générales ou ponctuelles et le respect de principes généraux formels et matériels. Dans les lignes qui suivent, nous décrivons le régime spécifique qui s'impose aux prélèvements qualifiables d'impôts levés par les collectivités locales. Nous aborderons dans cette optique les questions relatives à la *compétence* (quels sont les contours de l'autonomie fiscale locale ?), la *procédure d'adoption des normes* (principe de légalité, qui exige l'intervention directe de l'assemblée démocratiquement élue, sans délégation possible au pouvoir exécutif, pour la fixation des éléments essentiels du prélèvement), ainsi que le *contenu de la norme fiscale* (respect du principe d'égalité et de non-discrimination).

De manière générale et sauf dérogation expresse, un régime identique s'applique aux impôts communaux et aux impôts provinciaux. Les raisonnements ou extraits sollicités dans cette section qui visent les impôts communaux sont applicables, *mutatis mutandis*, aux impôts provinciaux.

⁹² C.E. (15e ch.) n° 236.108, 13 octobre 2016 (la s.a. Green Wind / la ville de Chimay, la Province de Hainaut, la Région wallonne)

Le pouvoir fiscal des collectivités locales peut être qualifié de compétence de moyen en ce sens qu'il est un outil à disposition des collectivités locales pour exercer leurs compétences matérielles (les missions qui leur sont déléguées par les autorités supérieures ou les missions qui relèvent à leur estime de l'intérêt local), un moyen permettant de donner un effet utile à leurs compétences matérielles⁹³. A ce titre, les règlements-taxes établis par les collectivités locales doivent impérativement poursuivre un objectif de financement (*fonction financière*). Nous verrons qu'ils peuvent, à titre accessoire à la fonction financière, poursuivre d'autres objectifs (*fonction incitative et fonction dissuasive*).

i. Fonction financière de l'impôt local

L'impôt sert à financer des services d'utilité publique : la fonction principale de l'impôt est de financer les dépenses publiques, en l'occurrence les dépenses provinciales. Les règlements-taxes provinciaux doivent impérativement poursuivre un objectif principal d'ordre financier⁹⁴. Ainsi le Conseil d'État précise que « les communes choisissent librement, en vertu de leur autonomie fiscale, les bases, l'assiette et le taux des impositions, dont elles apprécient la nécessité au regard des besoins auxquels elles estiment devoir pourvoir ; qu'une taxe communale, à l'instar des autres impôts, doit avoir pour objectif principal de prélever les moyens nécessaires pour financer les services assurés par la commune »⁹⁵. Notons que cette exigence est appréciée plus souplesment pour l'État fédéral et les Régions comme la jurisprudence relative aux écotaxes a pu le souligner⁹⁶.

Il n'est pas rare que les collectivités locales établissent des impôts en vue non pas de couvrir l'ensemble des dépenses publiques, mais de recouvrer les coûts liés à certaines

⁹³ J.-C. LAES, « L'application des pouvoirs implicites en matière fiscale », in *Etudes de droit fiscal*, Limal, Anthémis, 2019, pp. 171-200.(spéc. p.175).

⁹⁴ Notons, toutefois, qu'il n'est pas requis d'apporter la preuve d'un besoin financier dans le chef de l'entité locale.

⁹⁵ C.E., 8 mai 2007, n° 170.927.

⁹⁶ En 1993, un type particulier de taxes environnementales a été mis en place par l'autorité fédérale. L'écotaxe était définie comme une « taxe assimilée aux accises, frappant un produit mis à la consommation en raison des nuisances écologiques qu'il est réputé générer » (art. 369, 1°, de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État). L'absence de finalité budgétaire des écotaxes ressortait explicitement des travaux parlementaires : « Dans la perspective ainsi définie, la proposition de loi vise à introduire un nouveau type de fiscalité, appelée « écofiscalité ». L'objectif de telles « taxes » n'est pas de financer les politiques permanentes des pouvoirs publics mais bien de modifier les comportements, des producteurs et des consommateurs, dans un sens plus favorable à l'environnement. (...) Si le niveau de la taxe est suffisant pour modifier dans le sens indiqué les comportements, les recettes d'une écotaxe efficace doivent progressivement s'épuiser » (*Doc. Parl.*, Chambre, 1992-93, n° 897/1, p. 73). Les écotaxes alors introduites se caractérisaient par l'abandon de la fonction financière au profit d'une finalité exclusivement incitative, du moins selon les dires des auteurs de la législation concernée. Cette circonstance n'était néanmoins pas, selon la Cour constitutionnelle, de nature à disqualifier les écotaxes en tant qu'impôt (C. const., 2 février 1995, n° 4/95, B.5.3. Voy. aussi les arrêts 6/95, 7/95, 8/95, 9/95 et 10/95, prononcés le même jour par la Cour constitutionnelle).

dépenses données. C'est le cas des taxes dites rémunératoires. Les taxes rémunératoires sont des impôts à proprement parler, mais dont le fait générateur renvoie à l'idée de rémunération d'un service. Ce qui les différencie des rétributions (ou redevances) est le fait que les taxes rémunératoires financent des dépenses d'intérêt général au sens strict, et non des dépenses publiques qui profitent directement et immédiatement tout spécifiquement aux redevables. Ainsi, pour reprendre les termes d'un arrêt prononcé par la Cour constitutionnelle, « bien qu'une telle dépense d'intérêt général bénéficie à un grand nombre de personnes, ou même à tous au sein de la collectivité, le propre d'une taxe rémunératoire est qu'elle soit imposée, en vue du financement des frais dans l'optique desquels elle est établie, à ceux dont l'autorité taxatrice considère qu'ils peuvent tirer le plus grand avantage de ces frais, peu importe si les redevables font ou non usage du service financé au moyen de cette taxe. Les redevables n'ont d'ailleurs pas la possibilité d'échapper de la sorte à la taxe prévue»⁹⁷.

D'autres taxes locales apparaissent à première vue comme visant un objectif de dissuasion, mais poursuivent en réalité un objectif principalement financier. Les autorités locales restent en effet en droit, pour répondre à leurs besoins financiers, d'établir des impôts sur des situations ou activités qu'elles estiment plus critiquables que d'autres ou dont elles estiment le développement peu souhaitable⁹⁸. Saisi d'un recours en annulation dirigé contre une taxe sur les serveuses et serveurs à charge des exploitants de bars et établissements analogues, le Conseil d'Etat a précisé que :

« Considérant qu'une taxe communale, à l'instar des autres impôts, doit avoir pour objectif principal de prélever les moyens nécessaires pour financer les services assurés par l'administration; que le propre de toute taxe est d'apporter des ressources à l'autorité afin de lui permettre d'accomplir ses missions de service public, ce qui suppose qu'elle ne soit pas, ou le moins possible, en déficit.

Considérant que dès lors que l'objectif principal d'une taxe communale est d'ordre budgétaire, rien ne s'oppose en principe à ce qu'elle poursuive également des objectifs accessoires, non financiers; qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit des taxes justifiées par l'état de ses finances, de les faire porter par priorité sur des activités qu'elle juge plus critiquables que d'autres ou dont elle estime la prolifération nuisible; qu'une commune peut dès lors utiliser son pouvoir fiscal en vue de poursuivre des objectifs d'incitation ou de dissuasion qu'elle détermine librement pour autant que ces objectifs restent accessoires, en d'autres termes que l'impôt communal ne soit pas établi à des fins uniquement dissuasives ou ne devienne purement

⁹⁷ C. const., 30 novembre 2005, n° 173/2005, B.6.5.

⁹⁸ J. ASTAES, V. SEPULCHRE et M. DE JONCKHEERE, « [Taxes communales] Pouvoir d'imposition des communes », in X. Tiberghien. *Manuel de droit fiscal 2018-2019*, Liège, Wolters Kluwer Belgium, 2019, pp. 2108-2155. (spéc. p.2110).

prohibitif; qu'en tant que le moyen soutient que seul le législateur peut mettre en œuvre des moyens fiscaux pour atteindre des fins extra-fiscales, il manque également en droit »⁹⁹.

Le Conseil d'État et les juridictions de fond ont validé en ce sens des taxes portant sur la distribution des publicités toutes boîtes¹⁰⁰, une taxe sur les maisons de passe¹⁰¹, une taxe sur l'inoccupation et l'abandon d'immeubles¹⁰², sur les peep-shows¹⁰³, sur les mâts et pylônes¹⁰⁴, ou encore, sur les dancings¹⁰⁵.

ii. *Autres objectifs accessoires*

Les Communes et Provinces peuvent, dans l'exercice de leur autonomie fiscale, poursuivre, en sus de l'objectif principal d'ordre budgétaire (fonction financière), un objectif *accessoire* de dissuasion ou d'incitation. Suivant les avis et arrêts du Conseil d'État¹⁰⁶, la circonstance qu'un prélèvement poursuive des objectifs autres que budgétaires, ne suffit pas à le disqualifier en tant qu'impôt. Ces objectifs autres doivent toutefois rester accessoires à la fonction financière de l'impôt local.

Le Conseil d'État précise à cet égard qu'un « règlement-taxe provincial peut, accessoirement à l'objectif à caractère principalement financier, poursuivre d'autres objectifs, à la condition que, ce faisant, la Province n'excède pas ses compétences matérielles. Sur la base de leurs compétences relevant de l'intérêt provincial, les Provinces peuvent ainsi prendre des initiatives à la condition que la Constitution, la loi ou le décret ne les aient pas exclues »¹⁰⁷.

⁹⁹ C.E. 23 décembre 2002, n°114.119.

¹⁰⁰ C.E., 18 avril 2008, n° 182.145, *L.R.B.*, n° 1, 43.

¹⁰¹ C.E., 19 avril 2007, n° 170.186, *L.R.B.*, n° 3, 159.

¹⁰² Gand, 22 février 2001, n° 1996/BD/57 (Gand), *L.R.B.*, 2001, n° 2, 130; Gand, 4 janvier 2011, *L.R.B.*, 2011, n° 4, 13, note ROSSIGNOL, K.

¹⁰³ Liège, 20 juin 2001, n° 1998/BD/26, 51, 137 et 145 (Liège), *L.R.B.*, 2001, n° 4, 264; C.E., 5 octobre 2004, n° 135.709, *T.B.P.*, 2006, n° 2, 116.

¹⁰⁴ C.E., 31 mars 2011, n° 212.339, *L.R.B.*, 2011, n° 4; Gand, 23 décembre 2014, *Fiscologue*, 2015, n° 1444, 13; Gand, 28 avril 2015, *Fiscologue*, 2016, n° 1468, 14; Trib. Bruges, 5 décembre 2016, *Fiscologue*, 2017, n° 1542, 11; Gand, 27 mars 2018, 2017/AR/166, *L.R.B.*, 2018, n° 1, 96; Gand, 15 mai 2018, 2017/AR/720, *L.R.B.*, 2018, n° 2, 61.

¹⁰⁵ C.E., 5 mai 2017, n° 238.107, *L.R.B.*, 2017, n° 2, 72.

¹⁰⁶ Voy., notamment, C.E., 5 octobre 2004, *SPRL Erivo*, n° 135.709 (à propos d'un impôt local sur les spectacles de charme); 12 mars 2004, *Vandenplas e.a.*, n° 129.174, (à propos d'une taxe communale à charge des établissements sex-shops et peep-shows); 17 mars 2003, *SPRL Outdoor immobilière*, n° 117.110, (à propos d'une taxe sur les loges foraines et loges mobiles); 23 décembre 2002, *A.S.B.L. « Espace P » et cons.*, n° 114.119, (à propos d'une taxe sur les serveuses et serveurs de bar et autres établissements analogues); 2 octobre 2001, *D'Aoust et cons.*, n° 99.385, (à propos d'une taxe sur les secondes résidences). Selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une Commune, lorsqu'elle établit des taxes justifiées par l'état de ses finances, de les faire porter par priorité sur des activités qu'elle juge plus critiquables que d'autres ou dont elle estime la prolifération nuisible.

¹⁰⁷ C.E. (15e ch.) n° 242.959, 16 novembre 2018.

En ce sens, la cour d'appel d'Anvers, devant statuer sur la légalité d'une taxe sur les terrains industriels sous-utilisés levée par la ville de Beringen, a récemment rappelé que la Commune peut en levant l'impôt poursuivre un objectif accessoire, non fiscal, que cet objectif relève ou non de sa compétence matérielle c'est-à-dire dans la poursuite de l'intérêt communal ou l'exécution d'une mission déléguée. La poursuite d'un objectif non fiscal n'affecte pas la légalité de la taxe si cet objectif est accessoire et si la taxe ne constitue pas une interdiction déguisée de l'activité en cause¹⁰⁸.

Saisi d'un recours à l'encontre d'un règlement-taxe ne visant que la distribution gratuite des écrits publicitaires non adressés, le Conseil d'État a constaté :

« qu'en effet, les journaux dits «toutes boîtes» sont des journaux à vocation commerciale et publicitaire qui représentent une catégorie objectivement différente des journaux à vocation d'information, comme la presse quotidienne ou mensuelle d'information; qu'en outre, il n'est pas manifestement déraisonnable d'assigner une fin écologique à la taxe, l'abondance des écrits publicitaires étant telle, par rapport au nombre des autres écrits, qu'il n'est pas contestable que l'intervention des services communaux de la propreté publique soit plus importante pour le premier type d'écrits que pour le second; qu'en effet, à la différence de la presse adressée, qui est distribuée uniquement aux abonnés, à leur demande et à leurs frais, les journaux «toutes boîtes» visés par la taxe litigieuse sont diffusés gratuitement à l'ensemble des habitants de la commune, sans que les destinataires n'en fassent la demande; qu'il en découle que cette diffusion «toutes boîtes» est de nature à provoquer une grande production de déchets sous forme de papier, liée à la circonstance que les destinataires des écrits n'en étaient pas demandeurs; que l'affirmation de la requérante selon laquelle la distribution «toutes boîtes» ne se distingue pas de la distribution gratuite adressée et des publications diverses qui sont mises dans le commerce ne peut donc être suivie »

Et a considéré :

« que sous réserve des exceptions déterminées par la loi, les conseils communaux choisissent, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, la base des impôts levés par eux; que par ailleurs, aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit une *taxe justifiée par l'état de ses finances*¹⁰⁹, de la faire porter par priorité sur des activités qu'elle estime plus critiquables que d'autres ou dont elle estime le développement peu souhaitable; que le règlement-taxe attaqué est justifié, en son préambule, par la situation financière de la commune et donc au moins implicitement, mais certainement, par l'équilibre budgétaire à atteindre; que la requérante ne conteste pas que la distribution de «toutes boîtes» contribue à l'augmentation des déchets de papier; que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer cette augmentation peu souhaitable, quand bien même ce n'est pas elle qui assure la collecte et l'enlèvement des papiers; que le produit de la taxe établie par le règlement

¹⁰⁸ Anvers 14 mai 2019 Anvers (civ.) (B6e ch.) n° 2016/AR/163, 14 mai 2019 (rôle n° : 2016/AR/163), F.J.F. 2020 (sommaire), liv. 1, 32.

¹⁰⁹ C'est nous qui soulignons.

attaqué est destiné à alimenter le budget de la commune et à couvrir l'ensemble des dépenses de celle-ci, sans être affecté à un type de dépense précis; que, dès lors que la partie adverse a estimé souhaitable de taxer la distribution de «toutes boîtes», il est sans pertinence de comparer le produit de la taxe avec les dépenses que l'activité taxée pourrait entraîner à charge du budget communal, ou avec les éventuels revenus que la partie adverse pourrait tirer de la collecte des papiers dont ses habitants se défont; qu'étant donné que la taxe litigieuse constitue un impôt et non une redevance, il ne doit pas exister de rapport de proportionnalité entre le montant de cette taxe et le coût généré par les activités des sociétés redevables de la taxe; qu'en effet, à la différence de la redevance, l'impôt ne constitue aucunement la contrepartie d'un service dont le redevable bénéficie à titre individuel ».

Une taxe qui poursuit un objectif accessoire de dissuasion n'est pas disproportionnée au seul motif que son montant est important. La cour d'appel de Liège considère que « seul un tarif conséquent pourra conférer à la taxe cette qualité véritablement dissuasive qui permet d'induire des changements de comportement et une taxe poursuivant un objectif de dissuasion n'est pas disproportionnée au seul motif que son montant est important »¹¹⁰. Le Conseil d'État relève également qu'aucune règle n'impose que le montant d'une taxe soit établi en proportion des nuisances générées par l'activité taxée ou en proportion des avantages que le débiteur de la taxe retire de cette activité, sauf le cas où une taxe serait d'un montant manifestement hors de proportion avec les facultés contributives procurées par cette activité et revêtirait par là un caractère prohibitif¹¹¹.

Les objectifs accessoires incitatifs ou dissuasifs poursuivis sont variés (buts environnementaux, urbanistiques et de logement, tranquillité publique, etc.). A titre purement illustratif, on peut citer les règlements-taxes adoptés par une série de Communes frappant spécifiquement la subdivision de maisons unifamiliales en petits logements et kots d'étudiants dans le but de lutter contre les marchands de sommeil et l'appauvrissement des centres urbains¹¹².

Ainsi, le prélèvement envisagé ne peut être justifié *principalement ou essentiellement* par des fins dissuasives. L'autonomie fiscale des Provinces ne les autorisent donc pas à lever des taxes prohibitives ou purement dissuasives.

En outre, l'objectif de dissuasion admis à titre accessoire ne peut apparaître sous les traits d'une véritable *sanction*. Nous partageons le constat tiré par Rodrigue DEMEUSE que « la distinction entre sanction et impôt ne semble pas toujours évidente à opérer en pratique, certains règlements-taxes se trouvant parfois à la limite entre les deux notions.

¹¹⁰ Liège (22^e ch.), 14 juin 2016, R.F.R.L., 2016/3, p. 268-274.

¹¹¹ C.E., 22 novembre 2016, A.S.B.L. Fédération belge des Exportateurs de Véhicules Neufs et d'Occasion, n° 236.487, R.F.R.L., 2017/4, p. 339.

¹¹² R. DEMEUSE, « Les règlements-taxes communaux: outils de lutte contre les comportements prohibés? », R.F.R.L., 2017, n° 4, p. 293 et s. (spéc p.303).

C'est donc à la jurisprudence que revient la difficile mission de trancher le problème, à la lumière de certains critères qu'elle a établis au fil du temps »¹¹³.

Dans une décision du 15 décembre 2010, le tribunal de première instance de Namur a ainsi retenu que la taxe devient sanction lorsqu'elle « excède la satisfaction des besoins fiscaux concrets de l'autorité qui l'instaure et met à mal la trésorerie de celui qui doit la supporter »¹¹⁴. La capacité contributive du contribuable semble donc pouvoir intervenir dans l'appréciation du tribunal.

Dans l'analyse de la confusion entre impôt et sanction, certains règlements-taxes sont systématiquement taxés d'illégaux par le Conseil d'État ou écartés par les juridictions de fond en application de l'article 159 de la Constitution. C'est notamment le cas des règlements-taxes dont le fait générateur est le comportement illicite lui-même et des règlements-taxes qui appliquent un taux ou un montant d'impôt plus élevé en présence d'une infraction. Alors que rien n'interdit aux pouvoirs locaux de taxer des actes prohibés par la loi (tels que le proxénétisme), ces derniers ne peuvent, par le biais de leur pouvoir fiscal, assortir de sanctions un comportement illégal. A cet égard, le Conseil d'État a précisé qu' « une taxe ou un tarif de taxation qui s'applique spécifiquement en raison de l'existence d'une infraction revêt par nature un rapport étroit avec la législation qui établit cette infraction, c'est-à-dire qui en détermine les éléments constitutifs, l'assortit d'une sanction, et précise éventuellement les modalités selon lesquelles elle peut être constatée ; qu'en effet, le fait générateur de la taxe ou du tarif de taxation s'identifie alors avec l'infraction au sens de cette législation ; que les compétences des communes pour établir des sanctions pénales ou administratives sont déterminées par la loi ; qu'elles ne peuvent, par le biais de leur pouvoir fiscal, assortir une infraction de conséquences pécuniaires qui s'ajoutent aux sanctions prévues par le législateur compétent ; qu'une taxe, fût-elle établie avec l'intention de limiter, dissuader ou décourager certaines activités, n'est pas une sanction et ne peut être établie ou majorée en raison de l'illégalité éventuelle de cette activité »¹¹⁵. Cette interdiction d'user de l'outil fiscal aux fins de sanction vaut indépendamment d'un lien éventuel existant entre la perception de cet impôt et les compétences matérielles locales.

Pour conclure avec Rodrigue DEMEUSE, « une analyse concrète du règlement-taxe sera donc nécessaire afin de déterminer si celui-ci poursuit un objectif simplement dissuasif frappant, entre autres, une situation interdite par une autre législation, ou s'il vise spécifiquement à sanctionner un comportement en raison de son caractère illégal, se confondant dès lors avec une sanction. Dans ce dernier cas, la hiérarchie des normes, de

¹¹³ R. DEMEUSE, « Les règlements-taxes communaux: outils de lutte contre les comportements prohibés? », *op. cit.* p. 306.

¹¹⁴ Civ. Namur, 15 décembre 2010, *R.G.C.F.*, 2011/2, pp. 180 et s.

¹¹⁵ C'est nous qui soulignons. C.E., 22 novembre 2016, n° 236.487, *ASBL F. c. Commune de Molenbeek-Saint-Jean*. Voy. également : C.E., 12 juin 2012, n° 219.721 *F.J.F.*, n° 2013/28 et *T.F.R.*, 2014, nos 457, 259 et s., note DE JONCKHEERE, M. ; Trib. Bruxelles, 20 avril 2012, *F.J.F.*, N° 2013/29 ;

même que le principe non bis in idem, dans son acception pénale cette fois, tendent à interdire une telle pratique confinant tantôt à l'excès de pouvoir, tantôt à l'introduction d'une double peine »¹¹⁶.

2.2.3. Restrictions et principes encadrant l'exercice du pouvoir fiscal par les Provinces

i. Principes généraux encadrant l'exercice du pouvoir fiscal provincial

Tout exercice d'un pouvoir fiscal en Belgique se doit de respecter un certain nombre de principes généraux, qui constituent autant de contraintes pesant sur l'auteur du prélèvement. Les principes majeurs encadrant l'exercice de l'autonomie fiscale provinciale trouvent leur fondement dans le texte de la Constitution mais également dans les normes légales ou décrétales des autorités supérieures. En matière de fiscalité locale, le contrôle du respect de ces principes est de manière générale assuré par le Conseil d'Etat et les juridictions de fond.

Le **principe de la légalité de l'impôt** (art. 170 et 172, al. 2, de la Constitution) en vertu duquel la décision de lever un impôt et les éléments essentiels de celui-ci doivent nécessairement figurer dans une norme adoptée par l'assemblée élue compétente (le Conseil provincial pour les Provinces) ; par voie de conséquence, la décision en question et la fixation des éléments essentiels de l'impôt ne peuvent pas faire l'objet d'une délégation au profit de l'exécutif compétent, sous peine de constat d'inconstitutionnalité du prélèvement¹¹⁷ ; au surplus, le principe de la légalité fonde celui de l'interprétation stricte du droit fiscal.

Au regard des règles budgétaires qui s'imposent à elles, les collectivités locales sont tenues de respecter un **principe budgétaire d'annualité** formulé, pour les Provinces wallonnes, à l'article L2231-8 du C.D.L.D. Chaque année, le Conseil provincial arrête les comptes de la Province pour l'exercice antérieur. Il vote, chaque année, le budget des dépenses de l'exercice suivant et les moyens d'y faire face. Toutes les recettes et dépenses de la

¹¹⁶ R. DEMEUSE, « Les règlements-taxes communaux : outils de lutte contre les comportements prohibés ? », *op. cit.* p. 308.

¹¹⁷ La Cour constitutionnelle a néanmoins prévu, à ce propos, des « tolérances » pour ce qui a trait à la fiscalité fédérale et régionale : voy., à cet égard, M. BOURGEOIS et E. TRAVERSA « Les droits constitutionnels du contribuable », in M. VERDUSSEN et N. BONBLED (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, Bruylant, 2011, vol. 2, spéc. pp. 1579-1582 ; DE GROOT, « Over de invoering en het belang van het grondwettelijk legaliteitsbeginsel in fiscale aangelegenheden », *Tijdschrift voor Fiscaal Recht*, 2009, pp. 339-344 ; B. PEETERS, « Het fiscaal legaliteitsbeginsel in de Belgische Grondwet : verstrakking of erosie ? », in B. PEETERS et J. VELAERS (éd.), *De Grondwet in groothoeksperspectief. Liber Amicorum discipulorumque Karel Rimanque*, Intersentia, Anvers, 2007, pp. 509-562. Ces tolérances n'ont toutefois jamais été confirmées au niveau local.

Province doivent être portées au budget et dans les comptes. Ce principe ne se confond pas avec le principe constitutionnel d'annualité de l'impôt libellé à l'article 171 de la Constitution qui ne concerne que la fiscalité fédérale, régionale et communautaire. Le respect de l'annualité sera satisfait, en matière de fiscalité provinciale, par l'inscription au budget d'un crédit donc le montant est égal à la recette présumée de la taxe. Une délibération du Conseil provincial autorisant formellement le recouvrement des impôts n'est pas requise¹¹⁸.

Le **principe d'égalité et de non-discrimination**¹¹⁹ (art. 10, 11 et 172 de la Constitution) qui constitue l'unique garantie de justice matérielle de la norme fiscale. Ce principe fondamental, qui consacre l'égalité de tous dans et devant l'impôt, contraint l'auteur d'un prélèvement fiscal à pouvoir justifier objectivement et raisonnablement – sous le contrôle d'une instance juridictionnelle – les situations soit de différence de traitement de situations comparables soit d'identité de traitement de situations essentiellement différentes. Selon la formule consacrée et généralement reprise (moyennant des variations ponctuelles d'expression) dans la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, du Conseil d'État et des juridictions judiciaires, *« les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause ; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé »*. Il va sans dire que les régimes de faveur accordés en matière fiscale (exonérations au sens large, qui comprennent les exemptions, les déductions, les taux réduits, les réductions et les crédits d'impôt) doivent se conformer à cette exigence.

En matière de fiscalité locale, s'il n'est pas requis que la justification ressorte immédiatement du seul règlement attaqué¹²⁰, encore faut-il, pour que le juge puisse apprécier le respect du principe d'égalité et de non-discrimination, que l'objectif pouvant raisonnablement justifier la différence de traitement qui en découle apparaisse du dossier constitué au cours de son élaboration ou puisse être déduit du dossier administratif

¹¹⁸ F. VAN DE GEJUCHTE, « L'annualité de l'impôt », *R.F.R.L.*, 2013, n° 3, pp. 187-195.

¹¹⁹ J. BOURTEMBOURG *et al.*, « Fiscalité communale et principe d'égalité. Des différences de traitement établies par les règlements-taxes et de leur justifications », *R.G.C.F.*, 2016, n° 1, pp. 53-106.

¹²⁰ Un règlement-taxe ne constitue pas un acte unilatéral de portée individuelle soumis à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et ne doit pas conséquent pas, pour être valide, énoncer les considérations de droit et de fait qui le justifient.

constitué par son auteur *in tempore non suspecto*¹²¹. En ce sens, le principe d'égalité et de non-discrimination semble revêtir un caractère plus contraignant pour les collectivités locales qu'il ne l'est pour les législateurs fédéral et régionaux, compte tenu de la manière dont le contrôle juridictionnel se matérialise à leur égard.

Le **principe de territorialité**¹²² implique, au niveau local, que l'autonomie fiscale d'une Province ne peut s'exercer que dans les limites de son territoire. Sont localisées sur le territoire de la province les personnes et choses qui se trouvent sur son territoire et les professions, industries ou commerces qui s'y exercent¹²³. Les Provinces ont le droit de percevoir des impôts à charge de toutes personnes qui ont des intérêts dans la Province. Pour identifier ces personnes, la jurisprudence opère une distinction entre les taxes indirectes (dont les faits générateurs sont des opérations isolées et éphémères) qui démontrent un lien de rattachement avec le territoire de la province si l'opération est réalisée sur celui-ci et les taxes directes (qui frappent une situation qui se perdurent). Pour ces dernières une autre distinction est nécessaire entre les impôts personnels et les impôts réels. Le principe de territorialité vis-à-vis des impôts réels est respecté si la Province impose des situations, faits ou activités qui se produisent sur son territoire. En revanche, la compétence fiscale provinciale ne pourra s'exercer, en matière d'impôts personnels, qu'à l'égard des personnes qui sont présentes de façon durable sur le territoire de la province¹²⁴.

Dans l'ordre juridique belge, la **liberté de commerce et d'industrie** qui sanctionne les atteintes au droit d'exercer une activité économique donnée s'impose aux Provinces dans l'exercice de leur pouvoir fiscal. Cette restriction au pouvoir fiscal des Provinces n'est pas neuve. Historiquement, l'interdiction des octrois s'imposait aux Communes en raison d'impératifs liés à l'unité économique du territoire national¹²⁵. L'interdiction a été étendue aux Provinces. Comme le souligne le Professeur Edoardo Traversa¹²⁶, cette extension d'origine prétorienne peut se justifier sur la base du principe de l'union économique et monétaire, qui inclut outre les libertés de circulation, également la liberté de commerce et d'industrie. Cette idée semble être soutenue par le Conseil d'État dans son arrêt du

¹²¹ A. Scheyvaerts et D. Vermer, La motivation des règlements-taxes, R.F.R.L., 2013/1, pp. 18 et 19 ; C.E., 6 janvier 2009, S.A. *Mobistar*, n° 189.301. L'administration ne peut prouver *a posteriori* les motifs qui sous-tendent l'adoption du règlement-taxe. Certains soutiennent que la motivation ne doit pas nécessairement figurer de manière explicite dans le préambule du règlement ou son dossier administratif mais pourrait résulter des principes qui sous-tendent le règlement-taxe ou qui sont révélés par l'ensemble des dispositions dudit règlement ou par son contexte (notamment J. BOURTEMBOURG *et al.*, « Fiscalité communale et principe d'égalité. Des différences de traitement établies par les règlements-taxes et de leur justifications », *op. cit.*).

¹²² Voy., à ce propos, C. const., 18 mai 2017, arrêt n° 58/2017 ; 1^{er} mars 2018, arrêt n° 25/2018.

¹²³ Cass. 27 février 1911, *Pas.*, I., p.145.

¹²⁴ J. ASTAES, V. SEPULCHRE et M. DE JONCKHEERE, « [Taxes communales] Pouvoir d'imposition des communes », *op. cit.* pp. 2111-2112 et références citées.

¹²⁵ Loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux, *M.B.*, 19 juillet 1860. E. TRAVERSA, « Libertés de circulation et autonomie fiscale locale: la multiplicité des garanties confine-t-elle à l'excès? Un essai de clarification », *Revue de fiscalité locale et régionale*, 2013, n° 3, pp. 195-205.

¹²⁶ *Ibid.*

28 octobre 1998, n°76.718, lorsqu'il affirme que « la violation de la liberté du commerce et de l'industrie et des principes à la base de l'union économique et monétaire sur lesquels repose l'État belge ne résulte pas des seules taxes assimilables à un droit de douane intérieur mais bien de toute taxe entraînant que la commercialisation d'un produit soit soumise à des conditions différentes dans les différentes provinces de l'État belge ».

Au regard du respect de la liberté d'entreprendre, le Conseil d'État a tenu le raisonnement suivant dans son arrêt n° 238.107 du 5 mai 2017 : « [...] la liberté d'entreprendre garantie par les articles II.3. et II.4. du Code de droit économique n'est pas absolue, [...] des restrictions peuvent y être apportées, pourvu qu'il existe une justification objective et raisonnable et que la limitation ne soit pas disproportionnée par rapport au but visé ; [...] le Conseil d'État ne peut annuler une taxe établie sans enfreindre aucune disposition législative ou constitutionnelle que s'il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe ; [...] cette appréciation doit se faire en tenant compte de tous les résultats des activités des redevables et de l'ensemble des personnes qui sont soumises à la taxe, et pas seulement en fonction de la seule situation subjective de la société requérante ; [...] il convient de distinguer les taxes réellement prohibitives, qui sont interdites, des taxes seulement dissuasives ; [...] une taxe poursuivant un objectif de dissuasion n'est pas disproportionnée au seul motif que son montant est important »¹²⁷.

Dans les contestations relatives aux taxes locales, les contribuables invoquent régulièrement le respect du **principe de capacité contributive** en vertu duquel l'impôt doit être proportionné à la faculté contributive des contribuables. Ce principe suppose que l'impôt ne frappe pas plus lourdement certains contribuables à ressources égales sans justification raisonnable par rapport au but de l'impôt ou que l'impôt ne soit pas manifestement excessif par rapport aux ressources des contribuables et la nature de celles-ci¹²⁸. Ce principe n'est ni écarté ni ignoré par les juridictions judiciaires qui examinent son respect en lien avec le principe général de droit administratif de proportionnalité auquel les collectivités locales doivent s'astreindre.

En application du **principe de sécurité juridique** et, plus généralement, de bonne législation (qui implique, entre autres, que le contenu du droit doit en principe être prévisible et accessible, de sorte que le sujet de droit puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise), les règlements-taxes seront écartés dans leur globalité chaque fois que la définition de l'objet

¹²⁷ C.E. n° 238.107 du 5 mai 2017 (à compléter). Voir aussi, en ce qui concerne les Provinces, C.E. (15e ch.) n° 242.959, 16 novembre 2018 (rôle n° : 242.959), inédit, disponible sur Monkey.

¹²⁸ N. FORTEMPS et C. MOLITOR, « Principes généraux et fiscalité locale », in *Les principes généraux de droit administratif. Actualités et applications pratiques*, Collection de la Conférence du Jeune Barreau de Bruxelles, Bruxelles, Larcier, 2017, pp. 673-730. (spéc. p. 697). Voy notamment C.E. 8 février 1993, n°41914.

imposable n'est pas suffisamment claire et précise et qu'il en résulte un doute et de l'insécurité¹²⁹.

En relation étroite avec ce dernier principe de sécurité juridique, il convient d'évoquer le **principe de non-rétroactivité**, qui interdit, par voie de principe, qu'une nouvelle norme ait un champ d'application s'étendant à des situations déjà définitivement acquises au moment de son entrée en vigueur. Autrement dit, la loi fiscale nouvelle ne peut régir que des situations futures ou les effets futurs de situations nées antérieurement. Pour les impôts indirects qui frappent les situations ponctuelles et éphémères, l'interdiction de rétroagir est respectée si l'impôt frappe les opérations réalisées postérieurement à son entrée en vigueur. En matière d'impôts directs, on considère qu'une situation est définitivement acquise à la clôture de la période imposable à savoir, en matière d'impôt sur les revenus, à la clôture de la période dont les revenus constituent la base d'imposition¹³⁰. Dans une affaire relative à une taxe analogue à la patente levée par la Province de Namur, il a été considéré qu'un règlement-taxe peut cependant « tenir compte d'indices relevés au cours de périodes révolues pour déterminer la dette d'un impôt direct relative à une période imposable ultérieure, sans être rétroactive. Une nouvelle loi qui retient de tels indices pour l'établissement d'un impôt n'est pas rétroactive mais elle peut contrarier les prévisions du contribuable qui ne peut souvent pas défaire les opérations auxquelles la nouvelle loi attache des conséquences »¹³¹.

ii. Cadre européen et international

Toute autorité fiscale normative doit se conformer aux exigences découlant du droit international et du droit de l'Union européenne. Les collectivités locales, en tant que pouvoirs subordonnés au sein de l'Etat belge n'y font pas exception.

Les traités internationaux, qu'ils concernent ou non directement le domaine de la fiscalité, ont primauté sur le droit belge interne, de manière telle qu'un juge peut écarter l'application de ce dernier en cas d'incompatibilité avec le premier. Les contraintes émanant du droit européen proviennent du droit primaire (essentiellement, les libertés de circulation, l'interdiction de discriminer directement ou indirectement sur la base de la nationalité et l'interdiction des aides d'État (fiscales)) et du droit secondaire (règlements et directives européennes auxquels le droit belge interne est tenu de se conformer : par exemple, les directives en matière d'accises). La nature et la portée de ces contraintes se révèlent progressivement au gré des arrêts prononcés par la Cour de justice de l'Union

¹²⁹ J. ASTAES, V. SEPULCHRE et M. DE JONCKHEERE, « [Taxes communales] Pouvoir d'imposition des communes », *op. cit.* p. 2109.

¹³⁰ Cass., 14 mars 2008, Pas., 2008, n°184.

¹³¹ Cass., 16 mai 2014, Pas., 2014, n°350 commenté par C. DOCCLO, « Le principe de la non-rétroactivité des lois d'impôts sur les revenus et ses limites », *J.D.F.*, 2017, n° 7, pp. 189-212.

européenne, auxquels les autorités belges sont tenues de se conformer (le cas échéant, en adaptant la législation fiscale concernée). Enfin, il est crucial, pour l'auteur d'un prélèvement fiscal, d'assurer la conformité du régime juridique de celui-ci (et, plus largement, des pratiques administratives et judiciaires le concernant) par rapport aux droits fondamentaux consacrés par les instruments internationaux et européens de protection des droits de l'homme (dont, tout particulièrement, la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ainsi que la Charte européenne des droits fondamentaux).

En matière de fiscalité locale, on a ainsi pu lire les juridictions de fond belges vérifier la conformité des règlements-taxes sur les mâts et pylônes au droit européen secondaire en appréciant le respect de l'article 13 de la directive n°2002/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques (dite « directive autorisation »)¹³².

Une attention particulière doit être portée sur le respect des droits fondamentaux consacrés par la Convention européenne des droits de l'homme et ses protocoles tels que le droit au respect de la vie privée et le droit de propriété.

iii. Restrictions légales à l'autonomie des Provinces

En vertu de l'article 170 §3 alinéa 2 de la Constitution, le législateur fédéral est *seul* autorisé à limiter l'autonomie fiscale des Provinces soit en interdisant les Provinces de lever certaines taxes, soit en prévoyant des exceptions aux taxes provinciales existantes¹³³. Ces restrictions à l'autonomie fiscale de principe des pouvoirs locaux s'interprètent strictement¹³⁴. Les restrictions légales à l'autonomie fiscale provinciale doivent être expresses et ne peuvent se déduire de l'existence d'un impôt fédéral sur le même objet.

En vertu de l'**article 464, 1° du Code des impôts sur les revenus**, les Provinces, les Agglomérations et les Communes ne sont pas autorisées à établir des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, à l'impôt des sociétés, à l'impôt des

¹³² Pour une illustration récente, voy. Civ. Liège (9^e ch. A), 6 février 2019, 2017/RG/791, *R.F.R.L.*, 2019/2, p. 194-201.

¹³³ Il s'agit d'une compétence réservée au législateur fédéral ayant pour but de sauvegarder un objet taxable au bénéfice de l'autorité fédérale.

¹³⁴ C.E. (15^e ch.) n° 244.156, 3 avril 2019, *L.R.B.* 2019 (sommaire DE JONCKHEERE, M.), liv. 2, 45 ; *Rev. dr. commun.* 2019 (sommaire VANHAEVERBEEK, J., DELANNAY, G.), liv. 3, 21. Le Conseil d'État précise, à la lecture du règlement taxe soumis à son appréciation que « en l'espèce, la taxe litigieuse ne porte pas sur les véhicules, mais sur certains emplacements de stationnement qui leur sont destinés, qu'ils soient ou non occupés. Le redevable n'en est pas l'automobiliste, mais l'exploitant de l'installation. Elle n'a pas de rapport direct avec la circulation des véhicules sur la voie publique. Il ne s'agit dès lors ni d'additionnels à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles ni de taxe sur ces véhicules ».

personnes morales et à l'impôt des non-résidents ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts. Toutefois, par dérogation à l'article 464, les Provinces, les Agglomérations et les Communes peuvent établir des centimes additionnels sur le précompte immobilier et/ou sur un impôt régional non visé à l'article 3 de la LSF, ayant le revenu cadastral fédéral comme base d'imposition ou comme élément de sa base d'imposition¹³⁵.

Les contours de l'expression *taxe similaire sur la base ou sur le montant des impôts sur les revenus* ne font pas l'unanimité entre les juridictions suprêmes. Alors que la Cour constitutionnelle adopte une interprétation stricte des exceptions légales à l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux¹³⁶, la Cour de cassation et le Conseil d'État ont condamné plus largement les taxes établies sur la base du chiffre d'affaire brut de certaines activités ou partie de celui-ci, ou sur une base reconstituée à partie du revenu cadastral (une jurisprudence abondante existe sur les taxes industrielles compensatoires, les taxes sur les établissements de spectacles ou de divertissement, les taxes sur les secondes résidences, les taxes sur la mise à disposition ou la location de chambre ou appartements meublés, etc.)¹³⁷.

¹³⁵ Article 464/1 du Code des impôts sur les revenus. Une autre dérogation est contenue à l'article 465 qui autorisent les Communes et Agglomérations à lever une taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

¹³⁶ La Cour constitutionnelle admet que les taxes locales peuvent être prélevées sur les revenus bruts des activités concernées sans violation de l'article 464, 1° du C.I.R./92. Interrogée sur question préjudicielle, elle a tenu le raisonnement suivant : « bien que les recettes brutes générées par une activité et, plus généralement, les revenus bruts du contribuable constituent le point de départ pour la détermination du revenu imposable à l'impôt des personnes physiques ou du bénéfice imposable à l'impôt des sociétés, il existe une différence essentielle entre, d'une part, les recettes brutes générées par les droits d'entrée ou les revenus bruts en général et, d'autre part, les bases imposables précitées. Par la base de l'impôt, la disposition en cause ne vise pas tout élément qui est pris en compte pour le calcul de l'impôt, mais exclusivement le montant sur lequel l'impôt est calculé en définitive ». C. const., arrêt n° 19/2012 du 16 février 2012, *R.F.R.L.*, 2013/1, p. 53 et obs. V. SEPULCHRE ; *T.F.R.*, 2012, p. 881 et obs. Th. DE JONCKHEERE.

¹³⁷ A. RÖMER, « Les taxes industrielles compensatoires respectent-elles l'article 464, 1°, du code des impôts sur les revenus ? état de la jurisprudence sur la question », *R.F.R.L.*, 2015, n° 1, p. 59 et s. C. PARMENTIER, « L'article 464,1° du Code des impôts sur les revenus 1992 et le pouvoir fiscal des communes - Jurisprudence de la Cour de cassation », *J.L.M.B.*, 2018, n° 36, pp. 1703-1709. V. SEPULCHRE, « Les taxes industrielles compensatoires et l'article 464,1° du Code des impôts sur les revenus 1992 - Analyse d'une jurisprudence contrastée... et d'une initiative législative à double tranchant », *J.D.F.*, 2014, n° 3, pp. 65-105 ; B. DE CLIPPEL, « Les taxes sur les spectacles, calculées sur les recettes brutes, et l'interdiction faite aux communes par l'article 464,1° du C.I.R./92 d'établir certaines taxes », *J.D.F.*, 2012, n° 9, pp. 261-288. Cass. 14 mars 2014, *Pas.*, n°209, *R.F.R.L.*, 2014/3, p. 212 ; Cass. 13 février 2014, *Pas.*, 2014, n°115. Cass. 24 mai 2012, *Pas.*, 2012, n°336 ; Cass. 16 juin 2016, *Pas.*, 2016, n°408.

Le précompte immobilier

Le précompte immobilier est un impôt sur « les revenus des biens immobiliers sis en Belgique », une contribution foncière qui n'a plus de précompte que le nom (article 249 du C.I.R./92).

Cet impôt a été régionalisé tant au niveau des recettes que de la compétence normative. Les Régions sont désormais compétentes pour modifier en la base, le taux et les exonérations. Elles peuvent également décider d'assurer elle-même le service de l'impôt moyennant préavis de deux ans à l'autorité fédérale qui, dans l'attente, poursuit ce service gratuitement. A l'heure actuelle, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale exercent elles-mêmes le service du précompte immobilier. La Région wallonne avait annoncé une reprise du service au 1^{er} janvier 2020 puis elle a reporté l'échéance au 1^{er} janvier 2021.

Toutefois, le législateur fédéral reste « compétent pour, d'une part, régler, par une loi adoptée à la majorité spéciale, la matière imposable du précompte immobilier et, d'autre part, établir, par une loi ordinaire, le revenu cadastral fédéral en tant qu'élément des impôts sur les revenus »¹³⁸. Les Régions sont donc compétentes pour changer la base imposable du précompte immobilier (substituer le revenu cadastral par la valeur locative actuelle ou le montant des loyers,...) mais ne peuvent modifier le revenu cadastral en lui-même.

En vertu de l'article 464/1 du Code des impôts sur les revenus, les prérogatives de Provinces et Communes en matière de précompte immobilier sont limitées à la fixation de centimes additionnels. Les pouvoirs locaux fixent le taux des centimes additionnels par règlement. La question se pose de savoir si les Communes et Provinces seraient autorisées à lever des additionnels différenciés au précompte immobilier (différenciation des additionnels par zones géographiques, par type d'immeubles, par tranches du précompte, etc.)¹³⁹.

Le précompte immobilier est réputé localisé à l'endroit où le bien immobilier est situé. Le redevable du précompte immobilier est le titulaire d'un droit réel au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition concerné. Il peut s'agir du propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier du bien.

Le revenu cadastral est défini comme le revenu moyen normal net d'une année. Il est fixé par parcelle cadastrale par l'Administration générale de la documentation patrimoniale. Le revenu cadastral sert de base à l'établissement du précompte immobilier mais il est également utilisé dans le calcul des revenus immobiliers à l'impôt sur les revenus. Le revenu cadastral est aussi un critère pour l'octroi de certains avantages fiscaux telle que

¹³⁸ C. Const. 19 juin 2014, n°93/2014, disponible sur www.const-court.be

¹³⁹ Cette interrogation sera étudiée plus loin dans ce rapport Voy. déjà M. DE JONCKHEERE, « Gedifferentieerde opcentiemen op de onroerende voorheffing: zegen, vloek... of gebakken lucht? », *L.R.B.*, 2018, n° 3, pp. 4-29.

la réduction des droits d'enregistrement sur les acquisitions à titre onéreux d'une habitation modeste.

Une péréquation générale devait initialement être réalisée tous les dix ans. Cette péréquation n'a jamais eu lieu. Par conséquent, les revenus cadastraux sont établis à l'heure actuelle selon les critères de l'année de référence 1975. En quarante ans, le paysage immobilier a toutefois bien évolué, les quartiers prisés à l'époque ne le sont plus aujourd'hui et à l'inverse certaines habitations rurales sont aujourd'hui très appréciées par des populations aisées. Les parcelles situées en périphérie jouissent donc d'un revenu cadastral peu élevé alors qu'elles sont les plus prisées mais les zones urbaines sont désertées et les revenus cadastraux y sont généralement plus élevés.

Les améliorations apportées aux immeubles sont rarement déclarées à l'administration par peur de voir le revenu cadastral augmenter. Quant aux nouvelles constructions, elles sont lésées par cette situation car l'Administration leur fixe un revenu cadastral nouveau qui est généralement plus élevé que celui des habitations existantes notablement rénovées (et ce malgré la référence aux éléments de confort de l'année 1975) pour lesquelles aucune déclaration n'est faite et aucune sanction appliquée.

En 2013 déjà, la Cour des comptes avait publié un audit de suivi concernant la réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation. Dans son communiqué de presse on pouvait lire : *« L'absence de péréquation générale des revenus cadastraux depuis 1980 affecte la perception correcte de l'impôt et crée des inégalités entre les contribuables. En effet, seule une péréquation générale permet d'actualiser les données cadastrales en tenant compte de l'évolution, positive ou négative, de la valeur des immeubles en fonction, notamment, de leur environnement immédiat et des changements socio-économiques du quartier où ils sont situés. Par ailleurs, le risque est grand qu'un nombre significatif de modifications notables apportées aux biens immobiliers depuis 1980 n'aient pas été communiquées au Cadastre et n'aient pas amené à réviser le revenu cadastral. Ces deux éléments ne permettent pas d'assurer que, dans leur ensemble, les revenus cadastraux correspondent effectivement au « revenu moyen normal net d'une année », comme le veut la loi. Dans ce contexte, la Cour recommande, à côté des efforts à poursuivre pour améliorer la collecte des données relatives aux modifications apportées aux biens, d'examiner s'il n'existe pas des procédures qui permettraient, en dehors d'une péréquation générale, de corriger les revenus cadastraux dont la valeur s'écarte significativement du revenu moyen prévu par le législateur ».*

La réalisation d'une péréquation générale par l'autorité fédérale étant plutôt improbable, la Région et les pouvoirs locaux pourraient envisager la substitution au revenu cadastral par une autre base imposable ou l'apport de corrections aux revenus cadastraux existants. Dans cette perspective, différentes propositions seront présentées plus loin.

La loi du 18 juillet 1860 portant **abolition des octrois** communaux¹⁴⁰ abolit et interdit les impositions communales indirectes connues sous le nom d'octrois, généralement définis comme un impôt indirect de consommation grevant les denrées ou les marchandises qui en sont l'objet et venant ainsi s'ajouter à leur prix, pour atteindre en dernière analyse le consommateur. Ce qui caractérise l'octroi est le fait qu'il grève le produit lui-même et constitue une contribution indirecte prélevée en vue des besoins généraux d'une Commune sur certains objets destinés à la consommation. Comme nous l'avons précisé ci-dessus, une interdiction similaire d'origine jurisprudentielle s'applique aux Provinces¹⁴¹ qui doit être mise en relation avec le respect de la liberté de commerce et d'industrie également évoquée ci-dessus.

Les Provinces ne peuvent établir des additionnels à la taxe de circulation sur les **véhicules automobiles**, ni des taxes quelconques sur les véhicules soumis à cette taxe sauf en ce qui concerne les bateaux, les canots, les cyclomoteurs et les motocyclettes, respectivement visés à l'article 5, § 1er, 5° et 7° du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.¹⁴² Elles ne peuvent davantage établir de taxes additionnelles à la taxe de mise en circulation (article 107 du même Code).

Plus brièvement, les restrictions légales suivantes s'imposent également aux Provinces :

- interdiction des taxes sur le bétail (article 464, 2° CIR/92) ;
- interdiction des taxes sur les jeux et paris, sauf pour une taxe frappant les agences de paris aux courses de chevaux (article 74 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus) ;
- interdiction des taxes sur les appareils automatiques de divertissement (article 93 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus) ;
- interdiction des droits d'accise établis sur le sel brut et sur l'eau de mer ;
- interdiction de tout additionnel sur la taxe compensatoire des accises sur les carburants ;
- interdiction des taxes sur les permis de pêche ;

¹⁴⁰ M.B., 19 juillet 1860. Sur cette interdiction, voy. M. de JONCKHEERE (éd.), *Handboek lokale en regionale belastingen*, *op. cit.* p. 91 et s. ; E. TRAVERSA, « Libertés de circulation et autonomie fiscale locale: la multiplicité des garanties confine-t-elle à l'excès? Un essai de clarification », *op. cit.* spéc. p. 202 et les références citées.

¹⁴¹ Cass., 10 novembre 1994, *Rev. dr. comm.*, 1995, p. 101.

¹⁴² Article 42 du Codes des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

- interdiction des taxes sur les débits de boissons fermentées ou spiritueuses autres qu'une taxe annuelle, à l'exception de toute taxe similaire à la taxe d'ouverture perçue au profit de l'État (art. 48 de la loi du 3 avril 1953) ;
- interdiction des taxes à charge d'un certain nombre d'organismes publics ;
- interdiction de tout impôt, taxe, péage, rétribution ou indemnité de quelque nature que ce soit, pour l'utilisation du domaine public et des propriétés pour les infrastructures de télécommunications exploitées par un opérateur d'un réseau public de télécommunications ;
- prohibition de toute taxe sur le chiffre d'affaires ;
- exonération des biens du domaine public ou du domaine privé affectés à un service d'utilité publique¹⁴³, sauf pour les taxes rémunératoires ;
- exonérations des diplomates et des agents consulaires.

iv. Incidence régionale sur l'autonomie fiscale des Provinces

a) Restrictions par voie décrétales

En vertu de l'article 170 §3 alinéa 2 de la Constitution, le législateur fédéral est *seul* autorisé à limiter l'autonomie fiscale des Provinces. Les Régions ne peuvent adopter une réglementation qui aurait pour effet de restreindre le pouvoir des Provinces d'instaurer une taxe que si les conditions d'application de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles sont réunies.

Autrement dit, les Régions et Communautés ne sont pas autorisées à limiter l'autonomie fiscale des Provinces, Communes ou Agglomération, ni implicitement ni indirectement¹⁴⁴, sous réserve de l'exercice de pouvoirs implicites.

Le concept de **compétences implicites** trouve écho en droit institutionnel belge à l'article 10 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles en vertu duquel « les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ». Bien que le texte cible les décrets, soit les actes législatifs des entités

¹⁴³ Cass., 11 avril 1894, *Pas.*, 1894, I, 176 ; Cass., 16 janvier 1905, *Pas.*, 1905, I, 83 ; Cass., 28 juin 1910, *Pas.*, 1910, I, 373. Voir aussi Cass., 3 mars 1959, *Pas.*, 1959, I, 664 ; Cass., 14 juin 1960, *Pas.*, 1960, I, 1184 ; C.E., 10 mai 1963, *S.N.C.B. c. Commune de Forest, R.A.C.E.*, 1963, n° 10.018 ; C.E., n° 10.320 du 10 décembre 1963, *R.J.D.A.*, 1963, 170.

¹⁴⁴ B. LOMBAERT et M. VRANCKEN, « L'articulation des compétences fiscales et matérielles des pouvoirs locaux en Belgique », *op. cit.* p.10.

fédérées¹⁴⁵, la Cour constitutionnelle reconnaît également au législateur fédéral la possibilité de recourir aux pouvoirs implicites¹⁴⁶.

L'exercice de compétences implicites est conditionné au respect d'exigences strictes dont la Cour constitutionnelle a dessiné les contours et contrôle la conformité. A la condition de nécessité, la Cour constitutionnelle en a ajouté deux supplémentaires qui ne figurent pas dans le prescrit de l'article 10 LSRI. Le recours à l'article 10 de la LSRI n'est, de surcroît, admissible qu'à la double condition (1) que la matière réservée se prête à un règlement différencié et (2) que l'impact sur la matière réservée ne soit que marginal. La Cour constitutionnelle interprète généralement la condition de nécessité avec une certaine souplesse, examinant si la motivation de la nécessité avancée par la collectivité qui mobilise ses compétences implicites n'est pas (manifestement) inexacte¹⁴⁷.

En matière de fiscalité provinciale, « la notion de pouvoirs implicites présente une utilité pratique pour déterminer si une Région peut déborder sur la compétence – a priori exclusive – qu'a le pouvoir législatif fédéral de limiter le pouvoir fiscal des pouvoirs subordonnés »¹⁴⁸.

En matière de fiscalité locale, le Conseil d'État et la Cour constitutionnelle apportent un éclairage intéressant sur le recours aux compétences implicites par les Régions. De manière non exhaustive, nous mentionnerons les extraits suivants :

- C.E., (15^e ch.), n°242.959, 16 novembre 2018 : « Les dispositions de droit wallon invoquées par la partie requérante en ce qui concerne le principe de subsidiarité, consistent en les articles L2212-32 et L2212-38 du C.D.L.D., lesquels reprennent, en substance, les règles prévues aux articles 32 et 51 du décret du 12 février 2004 organisant les provinces wallonnes. (...) ».

Ces dispositions ne peuvent s'analyser comme relevant des compétences implicites des régions en matière fiscale et portant limitation expresse de l'autonomie fiscale des provinces, mais bien comme des règles générales relatives à la compétence matérielle des provinces. Elles ne peuvent dès lors s'interpréter comme limitant, par elles-mêmes, la portée de l'autonomie fiscale des provinces. La circonstance que certaines communes situées sur le territoire de la partie adverse aient également établi des taxes portant sur les débits de tabac n'a pas pour conséquence qu'aucune taxation provinciale ne pourrait porter sur cet objet ».

¹⁴⁵ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2019. n°719.

¹⁴⁶ C.const, n° 49/2008 du 13 mars 2008, B.7.5 et B.7.6. ; Avis n°52.711/3 du 8 février

¹⁴⁷ A.-S. BOUVY, « Les compétences implicites », in *Les Grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Grands Arrêts, Bruxelles, Editions Larcier, 2019, pp. 97-108. p. 103.

¹⁴⁸ J.-C. LAES, « L'application des pouvoirs implicites en matière fiscale », *op. cit.*, p. 182 et la jurisprudence citée.

- Dans l'arrêt n°55/2017 du 11 mai 2017, la Cour constitutionnelle est interrogée sur la constitutionnalité de l'article 3.2.5 du décret de la Région flamande du 27 mars 2009 relatif à la politique foncière et immobilière en vertu duquel les Communes se voient fixer des minimas pour les taxes levées en vue de l'activation de terrains à bâtir nus situés en zone d'habitat.

Elle constate que : « La réglementation décrétole porte, en revanche, atteinte à l'autonomie fiscale communale dans la mesure où elle impose des règles minimales en ce qui concerne le montant des redevances d'activation effectivement levées par les communes. Le législateur décrétole est dès lors tenu, sur ce point, de justifier son intervention par le recours aux pouvoirs implicites dont la nécessité doit être démontrée pour l'exercice de compétences régionales propres ».

La cour examine les travaux préparatoires dont il ressort que « le législateur décrétole a estimé que la réglementation en cause constituait un instrument nécessaire pour mettre en œuvre les compétences de la Région flamande sur le plan de la politique foncière et immobilière ». Elle conclut que « dans le cadre d'une réglementation destinée à garantir la cohérence et l'effectivité de la lutte contre la spéculation foncière et à libérer des sites d'habitation potentiels par l'activation des terrains « dormants », le législateur décrétole a pu estimer nécessaire de fixer des montants minimaux pour les redevances d'activation prélevées par les communes dès lors que la pratique avait démontré que de tels montants étaient de nature à garantir le respect effectif, par les redevables, de l'objectif poursuivi par cette imposition et, partant, l'efficacité de la mesure ».

Avec Diane DEOM, nous pouvons conclure, *mutatis mutandis* pour les Provinces, que :

« le législateur régional n'est pas compétent pour réguler la fiscalité communale en général : ni la limitation de la pression fiscale, ni le souci d'une certaine rationalisation, ni la prévention d'une concurrence fiscale, ni aucune autre considération de cet ordre, ne lui permettent de limiter les initiatives communales. Les motifs de cette nature ne peuvent qu'inspirer un exercice subtil du pouvoir de tutelle ou déboucher sur des incitations, éventuellement appuyées par l'ajustement des paramètres du système de financement général des communes.

C'est seulement dans leurs compétences matérielles que les Régions peuvent trouver, par le biais des pouvoirs implicites, le fondement d'initiatives législatives de nature à restreindre la liberté fiscale des communes dans une matière déterminée : urbanisme, logement, environnement, mobilité, économie, les exemples ne manquent évidemment pas. La taxation communale sera alors appréhendée comme présentant une relation étroite avec la politique régionale et

le législateur décrétal pourra l'encadrer, sous le contrôle du juge constitutionnel »¹⁴⁹.

b) Contrôle de tutelle

Les Régions exercent la tutelle administrative sur la fiscalité des pouvoirs locaux. Elles veillent de la sorte au respect de la loi au sens large et de l'intérêt général.

Conformément à l'article L3131-1, §2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, sont notamment soumis à l'*approbation* du Gouvernement wallon, les règlements relatifs aux redevances et aux taxes provinciales à l'exception des centimes additionnels au précompte immobilier. Les règlements-taxes provinciaux relatifs aux centimes additionnels au précompte immobilier restent soumis à la tutelle générale d'annulation par le Gouvernement wallon. A cet effet, l'autorité de tutelle peut annuler tout acte ou partie d'acte qui violerait la loi ou blesserait l'intérêt général ou provincial (L3122-1 du C.D.L.D.).

L'approbation ou l'annulation partielle d'un acte se conçoit seulement vis-à-vis de décisions distinctes au sein de l'acte et qui ne sont pas liées entre elles¹⁵⁰. Elle ne peut aboutir à modifier l'acte en substance.

Soulignons avec Diane DEOM, *mutatis mutandis* pour les Provinces, que :

« Le pouvoir de tutelle doit s'exercer dans le respect de l'article 170 de la Constitution, et le pouvoir exécutif ne peut donc pas en user pour instaurer indirectement une interdiction de taxer qui serait dépourvue de fondement législatif. Par-delà les subtilités de la notion d'atteinte à l'intérêt général (ou, aujourd'hui, régional), il est clairement établi que l'autorité de tutelle ne peut pas appliquer implicitement une règle qui empêcherait les communes d'exercer leur autonomie fiscale »¹⁵¹.

Il est important de relever que le Gouvernement wallon a pris l'habitude d'édicter des circulaires dans lesquelles il annonce la manière dont il entend user de son pouvoir de tutelle. Saisi par la Ville de Huy, le Conseil d'État a précisé qu'une « autorité de tutelle ne peut, sous le couvert de l'intérêt général, imposer aux Communes une obligation que la loi

¹⁴⁹ D. DEOM, « L'autonomie fiscale des communes, le législateur régional et les pouvoirs implicites », *op. cit.*. Voy. également sur les compétences implicites et l'autonomie fiscale des Provinces : M. de JONCKHEERE (éd.), *Handboek lokale en regionale belastingen*, *op. cit.* ; J.-C. LAES, « Fiscalité fédérale, régionale et locale: histoire d'un ménage (fiscal) à trois (Première partie) », *R.F.R.L.*, 2015, n° 1, p. 5 et s. ; J.-C. LAES, « L'application des pouvoirs implicites en matière fiscale », *op. cit.*

¹⁵⁰ X. THIEBAUT, « L'approbation partielle d'un règlement-taxe communal ou provincial par l'autorité de tutelle en Région wallonne », *R.F.R.L.*, 2013, n° 3, pp. 230-233.

¹⁵¹ D. DEOM, « L'autonomie fiscale des communes, le législateur régional et les pouvoirs implicites », *op. cit.*

ne leur impose pas sans indiquer concrètement, dans chaque cas d'espèce et après une appréciation individuelle, les motifs spécifiques qui justifient cette exigence ; qu'en effet, l'intervention de l'autorité de tutelle ne peut conduire à un automatisme dans l'application de normes à des situations individuelles car la compétence de cette autorité est conçue de manière à ne la faire intervenir que chaque fois qu'elle est saisie d'une décision communale isolée »¹⁵².

Il appartient au Conseil d'État de vérifier si les motifs figurant dans les décisions de l'autorité de tutelle résultent bien d'un examen concret des circonstances de l'espèce et ressortent du dossier administratif ; que ce contrôle du juge administratif ne se limite pas à celui de l'erreur manifeste d'appréciation mais comprend aussi et d'abord la vérification de l'exactitude, de la pertinence et de l'admissibilité en droit des motifs avancés par l'autorité de tutelle pour porter atteinte à l'autonomie communale¹⁵³.

Notons également que le Gouverneur dispose d'un recours auprès du Gouvernement wallon contre tous les règlements-taxes provinciaux qu'il juge contraire aux lois, décrets et arrêtés ainsi que d'un recours contre les règlements-taxes provinciaux relatifs aux centimes additionnels au précompte immobilier qu'il juge non conforme à l'intérêt général (art. L2212-51, §§ 4 et 5 C.D.L.D.).

¹⁵² C.E., 24 mai 2002, arrêt n° 106.994, *Ville de Huy*.

¹⁵³ *Ibid.*

2.3. Aperçu de l'autonomie fiscale communale et régionale

2.3.1. L'autonomie fiscale des Communes wallonnes¹⁵⁴

Communes et Provinces bénéficient chacune d'une autonomie fiscale propre sur le fondement d'une lecture combinée des articles 41, 162 et 170 de la Constitution leur permettant d'établir leurs propres impôts dans le respect des normes de rang supérieur.

Dans les sections précédentes¹⁵⁵, nos développements suggèrent une identité de prérogatives fiscales des pouvoirs locaux, Communes ou Provinces. Tantôt nous développons une jurisprudence concernant l'autonomie fiscale communale applicable *mutatis mutandis* aux Provinces, tantôt nous mobilisons, de manière indifférenciée, les principes applicables aux « pouvoirs locaux ». L'étendue des prérogatives fiscales locales et le régime applicable aux taxes provinciales et communales sont effectivement et en majeure partie identiques. La présente sous-section se propose donc de mettre en exergue les particularités de l'autonomie fiscale communale par rapport à l'autonomie fiscale provinciale.

i. La taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques

Il a déjà mis été en évidence ci-dessus l'existence de nombreuses interdictions légales faites aux pouvoirs locaux, Provinces et/ou Communes, de lever des taxes sur certains objets. Parmi ces interdictions, la plus significative est peut-être l'interdiction faite aux Provinces, aux Agglomérations et aux Communes d'établir des centimes additionnels aux impôts contenus dans le Code des impôts sur les revenus ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts¹⁵⁶.

Outre l'exception à cette interdiction relative au précompte immobilier mentionnée précédemment, une autre exception existe au seul profit des Communes et Agglomérations¹⁵⁷ qui sont autorisées, en vertu de l'article 465 du C.I.R./92 à lever une taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

¹⁵⁴ Pour de plus amples développements sur l'autonomie fiscale des Communes, voy. M. de JONCKHEERE (éd.), *Handboek lokale en regionale belastingen, op. cit.*

¹⁵⁵ Sections 2.1. et 2.2.

¹⁵⁶ Article 464 du C.I.R./92.

¹⁵⁷ La seule agglomération existante à ce jour est l'Agglomération bruxelloise qui sort de l'objet de cette étude.

La taxe communale additionnelle à l'impôt des personnes physiques est calculée sur l'impôt total diminué de la quotité d'impôt afférente aux revenus mobiliers visés à l'article 17, §1^{er}, 1° et 2° qui n'ont pas de caractère professionnel¹⁵⁸.

Selon les chiffres de l'UVCW¹⁵⁹, la fiscalité additionnelle communale (centimes additionnels au précompte immobilier et taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques) représente près de 40% des recettes communales et, depuis plusieurs années, les recettes à l'IPP sont devenues la première source de recettes pour les Communes wallonnes devant les recettes du précompte immobilier.

ii. Les décimes additionnels à la taxe de circulation

Comme les Provinces, les Communes ne sont, en principe, pas autorisées à lever de décimes additionnels à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles à l'exception des bateaux, canots, cyclomoteurs et motocyclettes (article 42 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus). Par dérogation, il est établi à leur profit un décime additionnel à la taxe de circulation perçue sur les véhicules automobiles. Le nombre de décimes est fixe (un décime) pour toutes les Communes.

En Région wallonne, cette taxe représente approximativement 0,8% du financement des Communes¹⁶⁰.

iii. L'interdiction des octrois

La loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux¹⁶¹ abolit et interdit les impositions communales indirectes connues sous le nom d'octrois. Cette interdiction pesait initialement uniquement sur les Communes. Elle a ensuite été étendue par voie jurisprudentielle aux Provinces sous les bannières plus génériques des libertés de circulation et de la liberté de commerce et d'industrie.

¹⁵⁸ De cette manière, sont retirés de la base de calcul de la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques les intérêts et dividendes enrôlés de manière à garantir la conformité du régime au droit de l'Union européenne. Sur ce point, voy. CJUE (1^{re} ch.) n° C-233/09, 1^{er} juillet 2010 (Dijkman et Dijkman-Lavaleije).

¹⁵⁹ J. FLAGOTHIER et K. VAN OVERMEIRE, *La fiscalité additionnelle. Focus sur les communes wallonnes*, UVCW, Namur, 2018, p. 24 et s.

¹⁶⁰ *Idem*, p. 139.

¹⁶¹ *M.B.*, 19 juillet 1860. Sur cette interdiction, voy. M. de JONCKHEERE (éd.), *Handboek lokale en regionale belastingen*, *op. cit.* p. 91 et s.; E. TRAVERSA, « Libertés de circulation et autonomie fiscale locale: la multiplicité des garanties confine-t-elle à l'excès? Un essai de clarification », *op. cit.* spéc. p. 202 et les références citées.

iv. *La taxe annuelle sur les parcelles non bâties*

Les Communes wallonnes sont expressément autorisées, depuis l'entrée en vigueur du décret du 20 juillet 2016¹⁶², à établir une taxe annuelle sur les parcelles non bâties situées dans certaines zones d'enjeu communal ou autres situations spécifiques.

v. *Panorama des taxes communales actuelles*

En sus des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier, les Communes lèvent différentes taxes propres. A titre non exhaustif, on peut citer¹⁶³ :

- La taxe sur la force motrice ;
- La taxe sur l'enlèvement des immondices ;
- La taxe communale générale ;
- La taxe sur les secondes résidences ;
- La taxe sur la délivrance des sac-poubelles ou des autocollants pour la récolte des déchets ménagers et des récipients ;
- La taxe d'environnement ;
- La taxe sur le parking ;
- La taxe sur la délivrance des documents administratifs ;
- La taxe sur la diffusion de publicité ;
- La taxe communale sur les mâts et pylônes.

vi. *La tutelle administrative*

Depuis le 1^{er} janvier 2002¹⁶⁴, les Régions exercent la tutelle administrative à l'égard des Communes. Elles s'assurent ou préviennent que les règlements communaux ne soient contraires à la loi ou à l'intérêt général. En Région wallonne, la tutelle est organisée aux articles L3111-10 à L3143-3 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation.

Les règlements-taxes relatifs aux taxes communales additionnelles à l'impôt des personnes physiques ainsi qu'aux centimes additionnels communaux au précompte immobilier font l'objet d'une tutelle générale d'*annulation* par le Gouvernement wallon. Les autres règlements-taxes communaux sont soumis à la tutelle d'*approbation* du

¹⁶² M.B. 14 novembre 2016.

¹⁶³ J. ASTAES, V. SEPULCHRE et M. DE JONCKHEERE, « [Taxes communales] Pouvoir d'imposition des communes », *op. cit.* p. 2131 ; Pour une liste plus détaillée, voy. V. SEPULCHRE, *Memento de fiscalité locale et régionale 2018*, Kluwer, Bruxelles, 2019, p. 452 et s.

¹⁶⁴ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (M.B., 15 août 1980) telle que modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, portant transfert de diverses compétences aux régions et communautés, M.B., 3 août 2001.

Gouvernement wallon. Ces derniers ne peuvent donc avoir d'effet, sous réserve des exigences en matière de publication des règlements-taxes communaux, qu'à dater de leur approbation par le Gouvernement wallon.

Rappelons que le Gouvernement wallon a pris l'habitude d'édicter des circulaires dans lesquelles il annonce la manière dont il entend user de son pouvoir de tutelle. Saisi par la Ville de Huy, le Conseil d'État a précisé qu'une « autorité de tutelle ne peut, sous le couvert de l'intérêt général, imposer aux communes une obligation que la loi ne leur impose pas sans indiquer concrètement, dans chaque cas d'espèce et après une appréciation individuelle, les motifs spécifiques qui justifient cette exigence ; qu'en effet, l'intervention de l'autorité de tutelle ne peut conduire à un automatisme dans l'application de normes à des situations individuelles car la compétence de cette autorité est conçue de manière à ne la faire intervenir que chaque fois qu'elle est saisie d'une décision communale isolée »¹⁶⁵.

Le Conseil d'État vérifie si les motifs figurant dans les décisions de l'autorité de tutelle résultent bien d'un examen concret des circonstances de l'espèce et ressortent du dossier administratif ; que ce contrôle du juge administratif ne se limite pas à celui de l'erreur manifeste d'appréciation mais comprend aussi et d'abord la vérification de l'exactitude, de la pertinence et de l'admissibilité en droit des motifs avancés par l'autorité de tutelle pour porter atteinte à l'autonomie communale¹⁶⁶.

Par exception, la tutelle sur les règlements-taxes des Communes germanophones est régie par un décret de la Communauté germanophone du 20 décembre 2004¹⁶⁷ et exercée par le Gouvernement de la Communauté germanophone. Il s'agit d'une tutelle générale de suspension et/ou d'annulation.

Enfin, la Commune de Comines-Warneton subit également un régime distinct. Elle est pour sa part soumise à une tutelle générale de suspension et/ou d'annulation encadrée par les articles 264 à 269 de la nouvelle Loi communale et exercée par le Gouverneur moyennant avis du Collège des gouverneurs de province.

¹⁶⁵ C.E., 24 mai 2002, arrêt n° 106.994, *Ville de Huy*.

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Décret du 20 décembre 2004 organisant la tutelle administrative ordinaire sur les Communes de la Région de langue allemande, *M.B.* 18 mars 2005, 3^e. ed.

2.3.2. Les prérogatives fiscales régionales

La fiscalité régionale suit un régime très différent de la fiscalité provinciale. Nous nous proposons d'en faire ici une brève description¹⁶⁸.

L'autonomie fiscale normative des Régions revêt principalement trois formes bien distinctes : les *taxes régionales propres* (i), les *impôts régionaux* (ii) et *l'impôt des personnes physiques régional* (iii). Chaque fois que l'une de ces catégories d'autonomie fiscale est mise en œuvre par un législateur régional, il se doit de respecter le principe de la légalité de l'impôt, ainsi que le principe de l'union économique et monétaire consacré par la Cour constitutionnelle¹⁶⁹. Au surplus, si une norme fiscale régionale peut avoir un impact sur les compétences matérielles incombant à une autre collectivité politique (fiscalité incitative ou dissuasive), il n'en demeure pas moins que l'autorité normative concernée se doit de faire preuve de « proportion » dans l'empiètement opéré, par la voie fiscale, sur les attributions d'autrui. A cet égard, la Cour constitutionnelle exerce, de manière contraignante, un contrôle de proportionnalité.

i. Première catégorie d'autonomie fiscale régionale : les taxes régionales propres

Cette forme d'autonomie, qui repose directement sur l'article 170, § 2, de la Constitution, consiste en la faculté, pour une Région, de créer ses propres impôts de toutes pièces, c'est-à-dire à partir de rien. Le législateur régional détermine tous les aspects du régime juridique des taxes régionales propres, en ce compris le régime procédural¹⁷⁰, et ce sont les administrations régionales qui en assurent le service intégral (établissement concret de la base, calcul de l'impôt, contrôle, perception, recouvrement, gestion des recours administratifs)¹⁷¹.

¹⁶⁸ Pour de plus amples développements sur l'autonomie fiscale des Régions *avant* et *après* la sixième réforme de l'État, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS, D. DARTE, *Les finances et l'autonomie fiscale des entités fédérées après la sixième réforme de l'État : précis des nouvelles règles de financement des Communautés et des Régions*, Larcier, Bruxelles, 2017, spéc. pp. 178-204.

¹⁶⁹ L'exercice par une Région de son autonomie fiscale « ne peut porter atteinte à la conception globale de l'État telle qu'elle se dégage des réformes de l'État successives (...) ». Il ressort de l'ensemble des dispositions institutionnelles qui ont concrétisé ces réformes de l'État « que la structure de l'État belge repose sur une union économique et monétaire caractérisée par un marché intégré et l'unité de la monnaie (...). L'existence d'une union économique implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'État » (voy., entre autres, C. const., 28 octobre 2010, arrêt n° 123/2010, B.5.2. ; 8 juillet 2010, n° 83/2010 ; 25 février 1988, n° 47). Pour plus de détails sur ce point, voy. M. BOURGEOIS, « Fin de législature : le point sur l'autonomie fiscale des communautés et des régions », *Comptabilité & Fiscalité Pratiques*, 2003, pp. 209-277, spéc. pp. 230-231.

¹⁷⁰ Matière imposable, redevables, base imposable, taux d'imposition et éventuelles exonérations.

¹⁷¹ Sous réserve de l'utilisation des pouvoirs implicites prévus par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les Régions sont néanmoins incompétentes pour édicter des règles relatives aux attributions des juridictions et à la procédure applicable devant celles-ci. En vertu des articles 145 et 146 de la Constitution, il incombe au législateur fédéral seul de définir les compétences des juridictions : c'est une matière qui lui est réservée par la Constitution. Quant au pouvoir de définir les règles de procédure applicables devant ces juridictions, il ressortit aussi au législateur fédéral en vertu de sa compétence

Si cette autonomie fiscale propre paraît très étendue à première vue, ce constat doit être nuancé de deux façons. D'une part, nous avons déjà précisé que, dans l'exercice de leur autonomie fiscale propre, les Régions ne peuvent limiter par la voie d'un décret ou d'une ordonnance l'autonomie fiscale des pouvoirs locaux sous réserve de l'usage de leurs pouvoirs implicites. D'autre part, les taxes régionales propres ne peuvent être établies que sur des matières imposables qui ne sont pas encore « occupées » par de la législation fiscale fédérale (art. 1^{er} de la loi ordinaire du 23 janvier 1989¹⁷²) et qui ne correspondent pas à la matière imposable des « impôts régionaux » de la deuxième catégorie (art. 11 de la LSF), évoqués ci-après. C'est ce que l'on appelle, dans le jargon institutionnel, la règle fédérale *non bis in idem* : lorsqu'elles souhaitent créer un nouvel impôt, les Régions ne peuvent en principe le faire que sur des faits générateurs fiscaux inédits¹⁷³. La règle fédérale *non bis in idem* interdit également la perception de centimes additionnels régionaux aux impôts et perceptions au profit de l'État, ainsi que l'octroi de remises régionales sur ceux-ci (art. 1^{er} de la loi ordinaire du 23 janvier 1989).

Des exceptions pourraient toutefois être apportées par le législateur fédéral, par le biais de l'adoption d'une loi ordinaire, à cette interdiction d'occuper des « matières imposables-faits générateurs » déjà taxés au niveau fédéral. Une exception de ce type a d'ailleurs déjà été introduite, par le passé, par le législateur fédéral ordinaire¹⁷⁴ : elle concerne les huiles

résiduaire. Pour plus de détails sur cette question et sur la jurisprudence en la matière, voy. M. BOURGEOIS, « Fin de législature : le point sur l'autonomie fiscale des communautés et des régions », *op. cit.*, spéc. pp. 225-228.

¹⁷² Loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visées à l'article 110, 170, §§ 1^{er} et 2 de la Constitution, *M.B.*, 24 janvier 1989.

¹⁷³ Selon la Cour constitutionnelle, « la matière imposable est l'élément générateur de l'impôt, la situation ou le fait qui donne lieu à la déduction de l'impôt. La matière imposable se distingue de la base imposable, qui est le montant sur lequel est calculé l'impôt. C'est à l'égard de matières qui font déjà l'objet d'un impôt fédéral que les communautés et les régions ne sont pas autorisées à établir une imposition nouvelle ». Voy., notamment, C. const., 22 mars 2018, arrêt n° 34/2018 (à propos de l'abrogation fédérale de l'exemption de la TVA sur les jeux de hasard ou d'argent en ligne et de son impact sur la taxe régionale sur les jeux et paris) ; 22 juin 2017, arrêt n° 83/2017 ; 19 juin 2014, arrêt n° 93/2014 ; 4 mars 2008, arrêt n° 44/2008, B.6. ; 19 septembre 2007, arrêt n° 119/2007, B.6 (à propos de la taxe régionale bruxelloise à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles) ; 26 avril 2006, arrêt n° 58/2006 ; 5 juillet 2000, arrêt n° 86/2000 ; 21 janvier 1998, arrêt n° 4/98. Sur la notion de « matière imposable », voy. M. BOURGEOIS, « La 'matière imposable' des impôts régionaux selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : commentaire critique des arrêts n° 58/2006 du 26 avril 2006 et n° 93/2014 du 19 juin 2014 », *Liber amicorum Maurice Eloy*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 629-661 ; M. BOURGEOIS, « Fin de législature : le point sur l'autonomie fiscale des communautés et des régions », *op. cit.*, spéc. pp. 236-241 ; A. GOEGEBUER, « Het begrip belastbare materie : analyse en toetsing in het licht van de planbatenheffing », *T.F.R.*, 2002, pp. 839-884.

¹⁷⁴ En ce qui concerne les faits générateurs d'impôt visés dans la LSF, l'interdiction pour la Région d'établir une taxe propre dans ces matières repose sur l'article 11 de la LSF et est donc verrouillé par une loi spéciale. Toute exception apportée à ce volet particulier de la règle fédérale *non bis in idem* nécessite donc l'adoption d'une loi spéciale. Une seule exception a été apportée, par le biais d'une loi spéciale (datée du 26 décembre 2013), à cette règle : les Régions sont ainsi autorisées à lever des taxes régionales propres sur les matières imposables des taxes de circulation et de mise en circulation. Élaborée dans le contexte de la préparation par les Régions de l'abrogation de l'eurovignette et de son remplacement par un prélèvement kilométrique

minérales conformément à l'accord de coopération du 25 juillet 2018 relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-services et des citernes de gasoil à des fins de chauffage. La portée de cette exception est limitée au fait générateur et au contexte propres à l'accord de coopération concerné. Nous reviendrons dans la suite de la présente étude sur cette construction juridique dont certains traits institutionnels paraissent pertinents pour le financement des zones de secours.

ii. La fiscalité dérivée sous la forme des « impôts régionaux ».

Cette forme d'autonomie trouve son fondement dans les articles 3 à 5 de la LSF et est issue de la décentralisation de prélèvements fiscaux initialement établis et collectés par l'État national. Non seulement le produit de ces impôts, mais aussi les principales compétences normatives se trouvent désormais exclusivement dans les mains des Régions, au détriment de l'autorité fédérale. Les législateurs régionaux sont devenus exclusivement compétents pour modifier la base imposable, le taux et les exonérations de ces impôts. Au surplus, les Régions ont la faculté de reprendre à leur compte le service de ces impôts, de manière à ce que ceux-ci soient désormais établis et collectés par les administrations fiscales régionales plutôt que par le SPF Finances.

L'autorité fédérale reste néanmoins exclusivement compétente pour modifier la « matière imposable » des impôts régionaux par le biais d'une loi fédérale votée à la majorité spéciale^{175/176}. Ainsi, une Région ne peut pas supprimer, à proprement parler, un impôt régional mais elle peut, par contre, ramener son taux à zéro ou étendre le régime des exonérations¹⁷⁷.

pour les poids lourds, cette dérogation à l'exigence *non bis in idem* (ici cadencée dans une loi spéciale, la LSF) a été conçue de manière à lever les obstacles de nature à empêcher qu'une ou plusieurs Régions puissent librement décider d'étendre aux véhicules légers le dispositif fiscal de tarification routière.

¹⁷⁵ La section de législation du Conseil l'État estime, à propos des « impôts régionaux » visés à l'article 3 de la LSF, que cette réserve fédérale de compétence vis-à-vis de la matière imposable, verrouillée par l'exigence d'une majorité spéciale, garantit que l'autorité nationale ne puisse pas, à l'avenir, agir par une simple majorité ordinaire dans des domaines pour lesquels les Régions sont compétentes en vertu de la LSF. En l'absence de pareille réserve de compétence, l'autorité nationale pourrait ainsi se réapproprier aisément les compétences ainsi transférées, et ce par de simples lois adoptées sur le fondement de l'article 170, § 2, de la Constitution (« exceptions dont la nécessité est démontrée », apportées à l'autonomie fiscale des Régions). Dès lors, le législateur spécial a « verrouillé » la matière taxable des « impôts régionaux », tout autant vis-à-vis du législateur national (agissant à la majorité ordinaire) que vis-à-vis des législateurs régionaux (St., VI. parl., 2013-2014, n° 2210-1, p. 254 ; *Doc. parl.*, Ch., 1988-89, n° 635/1, pp. 7-8 et 60 ; *Doc. parl.*, Ch., SE 1991-1992, n° 604/2, pp. 11-12).

¹⁷⁶ Selon nous, les règles relatives aux « redevables » des impôts régionaux font aussi l'objet d'une réserve de compétence au profit de l'autorité fédérale et sont verrouillées de la même manière ; cet élément de compétence est néanmoins contesté.

¹⁷⁷ Tant avant qu'après la cinquième réforme de l'État, un important contentieux s'est développé devant la Cour constitutionnelle à propos de la signification concrète des termes de « base d'imposition », « taux d'imposition », « exonération » et « matière imposable ». L'enjeu avait trait à la détermination des limites

Aussi longtemps que les Régions y consentent, l'État assure gratuitement, dans le respect des règles de procédure qu'il fixe, le service des « impôts régionaux »¹⁷⁸. Elles peuvent toutefois individuellement décider de la reprise de ce service par leurs propres administrations. En cas de reprise du service, les Régions deviennent aussi compétentes pour fixer les règles de procédure administrative concernant ces impôts.

L'article 3 de la LSF présente la liste exhaustive des « impôts régionaux ». Elle comprend les prélèvements fiscaux suivants :

- les taxes sur les *jeux et paris*, sur les *appareils automatiques de divertissement* et sur *l'ouverture de débits de boissons fermentées* (1^{ère} famille) ;
- le *précompte immobilier*¹⁷⁹ (2^{ème} famille)¹⁸⁰ ;
- les *droits de succession* d'habitants du Royaume et les *droits de mutation par décès* de non-habitants du Royaume ; les principaux *droits d'enregistrement* (droit sur les transmissions à titre onéreux de biens immeubles situés en Belgique¹⁸¹ ; droit sur les donations entre vifs de biens meubles ou immeubles ; droit sur les partages partiels ou totaux de biens immeubles situés en Belgique, les cessions à titre onéreux, entre copropriétaires, de parties indivises de tels biens, et les conversions prévues aux articles 745*quater* et 745*quinquies* du Code civil, même s'il n'y a pas

exactes du domaine de compétence exclusive des Régions. Voy., entre autres, C. const. 19 septembre 2014, arrêt n° 130/2014 ; 19 juin 2014, arrêt n° 93/2014 ; 5 mai 2011, arrêt n° 63/2011 ; 4 mars 2008, arrêt n° 44/2008 (à propos de la distinction entre la matière imposable du précompte immobilier et sa base imposable) ; 14 octobre 1999, arrêt n° 109/99 (à propos de l'étendue de la compétence régionale exclusive vis-à-vis du taux d'imposition et des exonérations du précompte immobilier) ; 15 juillet 1999, arrêt n° 86/99 ; 15 juillet 1999, arrêt n° 82/99 ; 9 décembre 1998, arrêt n° 128/98.

¹⁷⁸ Article 5, § 3, de la LSF. Le service de l'impôt comprend « *le processus de l'établissement de la base imposable, le calcul de l'impôt, le contrôle de la base imposable et de l'impôt, ainsi que le contentieux y afférent (...), la perception et le recouvrement de l'impôt (en ce compris les frais et intérêts)* » (Doc. parl., Chambre, n° 50-1183/007, p. 160. Voy. aussi C. const., 1^{er} septembre 2008, n° 124/2008, B.8.4.).

¹⁷⁹ Dans ce rapport, voy. l'encadré sous la section 2.2.3 et les développements exposés dans la section 3 parmi les pistes d'optimisation. Pour rappel, l'essentiel des recettes engrangées par le précompte immobilier consiste dans les centimes additionnels levés par les Provinces, les Communes et l'Agglomération bruxelloise sur le montant de base fixé par les Régions, et ce conformément à l'article 464/1 du C.I.R. 1992.

¹⁸⁰ En ce qui concerne le *précompte immobilier*, les Régions ne peuvent toutefois pas modifier le « revenu cadastral fédéral ». Elles peuvent néanmoins décider d'écarter ce revenu cadastral fédéral comme base taxable du précompte immobilier et de le remplacer par une autre base de calcul dont les modalités seraient fixées par leurs soins. Elles sont cependant contraintes, en cas de redéfinition de la base d'imposition, de respecter la matière imposable du précompte immobilier dont on sait qu'elle est ancrée dans la loi spéciale de financement et qu'elle ne peut être amendée, par conséquent, que moyennant l'adoption d'une loi spéciale par l'autorité fédérale.

¹⁸¹ Demeure fédéral, néanmoins, le droit sur les transmissions résultant d'un apport dans une société (« droit d'apport »). Cette réserve de compétence fédérale se justifiait notamment par l'harmonisation européenne partielle dont le droit d'apport a fait l'objet. Une exception est toutefois apportée : est régionalisé le droit sur les apports, faits par une personne physique, dans une société belge, d'une habitation.

indivision ; droit sur la constitution d'une hypothèque sur un bien immeuble situé en Belgique) (3^{ème} famille) ;

- les *taxes de circulation* et de *mise en circulation*, ainsi que l'Eurovignette¹⁸² (4^{ème} famille) ;
- la *redevance radio et télévision* (5^{ème} famille)¹⁸³.

L'article 5 de la LSF énumère les critères de localisation territoriale des impôts régionaux, grâce auxquels tant le produit que la compétence normative peuvent être ventilés entre les trois Régions. A titre illustratif, le précompte immobilier est localisé suivant le critère de situation du bien immeuble.

*iii. Troisième catégorie d'autonomie fiscale régionale : la fiscalité dérivée sous la forme de l'impôt des personnes physiques régional*¹⁸⁴

Depuis l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État, les Régions bénéficient de prérogatives substantielles en matière d'impôt des personnes physiques : centimes additionnels calculés sur le montant de l'impôt État réduit ; diminutions d'impôt ; augmentations d'impôt, réductions d'impôt et crédits d'impôt liés aux compétences matérielles régionales. Pour certains faits générateurs de réductions ou de crédits d'impôt, les Régions disposent désormais d'une compétence exclusive, au détriment de l'autorité fédérale.

En matière d'impôt des personnes physiques, les Régions sont dotées de trois catégories de prérogatives, qu'elles exercent vis-à-vis des contribuables domiciliés fiscalement sur leur territoire au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition.

Tout d'abord, pour financer leurs politiques, les Régions fixent, chaque année, leurs centimes additionnels régionaux, qui se calculent sur la base de l'impôt État réduit, c'est-à-dire de l'impôt fédéral diminué par application du facteur dit d'autonomie (24,957 % pour l'année 2018). Budgétairement, cette compétence tarifaire régionale correspond, approximativement, à un quart du montant de l'impôt des personnes physiques tel qu'initialement calculé au niveau fédéral.

¹⁸² L'Eurovignette est abrogée depuis le 1^{er} avril 2016 suite à l'introduction du prélèvement kilométrique sur les poids lourds.

¹⁸³ Le taux de ce prélèvement a été porté à 0 dans les trois Régions, de manière telle qu'il n'est plus appliqué nulle part en Belgique aujourd'hui.

¹⁸⁴ Pour de plus amples développements sur l'autonomie fiscale des Régions *avant* et *après* la sixième réforme de l'État, voy. B. BAYENET, M. BOURGEOIS, D. DARTE, *op. cit.*, spéc. pp. 171-286.

Ensuite, les Régions sont exclusivement compétentes pour les faits générateurs de réductions d'impôt et de crédits d'impôt énumérés à l'article 5/5, § 4, de la LSF :

- 1° les dépenses en vue d'acquérir ou de conserver l'habitation propre ;
- 2° les dépenses de sécurisation des habitations contre le vol ou l'incendie ;
- 3° les dépenses pour l'entretien et la restauration de monuments et sites classés ;
- 4° les dépenses payées pour des prestations dans le cadre des agences locales pour l'emploi et pour des prestations payées avec des titres-services autres que des titres-services sociaux ;
- 5° les dépenses faites en vue d'économiser l'énergie dans une habitation à l'exclusion des intérêts qui se rapportent à des contrats de prêt visés à l'article 2 de la loi de relance économique du 27 mars 2009 ;
- 6° les dépenses de rénovation d'habitations situées dans une zone d'action positive des grandes villes ;
- 7° les dépenses de rénovation d'habitations données en location à un loyer modéré.

Enfin, les Régions peuvent octroyer des diminutions d'impôt¹⁸⁵, des augmentations d'impôt, des réductions d'impôt et des crédits d'impôt en lien avec leurs compétences matérielles (logement, économie, environnement, etc.). Il ne s'agit toutefois pas d'une compétence exclusive au contraire des dépenses mentionnées à l'article 5/5, §4 de la LSF.

Notons que la matière imposable, les redevables, la base d'imposition de l'impôt des personnes physiques (par exemple, les frais professionnels déductibles, ou encore, l'évaluation des avantages de toute nature comme ceux découlant de la mise à disposition d'un véhicule de société), le service de l'impôt des personnes physiques, et les précomptes professionnel et mobilier demeurent des compétences exclusivement fédérales.

iv. Principes généraux d'encadrement spécifique de la fiscalité régionale dérivée (seconde et troisième catégories)

Dans l'exercice de leur autonomie fiscale dérivée, tant sous la forme des impôts régionaux que de l'IPP régional, les Régions doivent respecter la loyauté fédérale visée à l'article 143 de la Constitution, le cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, ainsi que les principes d'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale, d'évitement de la double imposition et de libre circulation des personnes, biens, services et capitaux (art. 1^{ter} LSF).

Une concertation sur la politique fiscale et sur le respect des garde-fous prévus à l'article 1^{ter} de la LSF est organisée annuellement au sein du Comité de concertation.

¹⁸⁵ Diminutions forfaitaires applicables à toutes les personnes soumises à l'impôt des personnes physiques dans la Région concernée.

2.4. La réforme de l'institution provinciale en Région flamande¹⁸⁶

2.4.1. Suppression du Fonds des Provinces

Au cours de la législature 2009-2014, le Parlement flamand avait déjà apporté une limitation importante aux compétences matérielles des Provinces. A partir du 1^{er} janvier 2014, les Provinces ne pouvaient exercer de missions en lien avec des matières personnalisables qu'à la condition de bénéficier d'une base décrétaie explicite pour ce faire. Les matières personnalisables étaient, en d'autres termes, retirées du champ de l'intérêt provincial.

Cette première réforme a été accompagnée d'une suppression du Fonds des Provinces à la même date.

2.4.2. Le décret flamand du 18 novembre 2016¹⁸⁷

Au cours de la législature suivante, le gouvernement flamand a fait un pas de plus.

Par décret du 18 novembre 2016 sur les missions renouvelées et le financement modifié des Provinces, le Parlement flamand a retiré, à partir du 1^{er} janvier 2018, toutes compétences et missions des Provinces dans les matières personnalisables visées aux articles 4 et 5 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, c'est-à-dire toutes les matières communautaires comme la jeunesse, le sport, l'enseignement, la culture ou l'aide sociale. A partir de cette date, les Provinces n'exercent *a priori* plus aucune mission en lien avec les matières personnalisables. Les décrets qui attribuaient des missions aux Provinces en lien avec des matières personnalisables sont supprimés ou leur portée est limitée à des compétences provinciales réduites (politique d'accompagnement de l'éducation, égalité des chances).

¹⁸⁶ Sur cette réforme, voy. la contribution de M. DE JONKHEERE, « De Vlaamse beperking van de provinciale belastingbevoegdheid : voldoende tijdelijk of toch niet? », *L.R.B.*, 2017, liv. 1, pp. 3-22 et J. GOOSSENS et R. VERBEKE, « Hervorming slinkt Vlaamse provincies af », *Juristenkrant*, 2017, n°360, pp.1-2. Ainsi que le rapport de la Cour des comptes au Parlement flamand, « Afslanking van de provincies. Bevoegdheidsoverdracht en financiële verevening », Bruxelles, février 2018, disponible sur www.rekenhof.be.

¹⁸⁷ Decr.VI. 18 november 2016 houdende de vernieuwde taakstelling en gewijzigde financiering van de provincies, *M.B.* 13 décembre 2016.

Les missions anciennement exercées par les Provinces sont inventoriées en vue de leur transfert à la Région ou aux Communes. Les institutions pour lesquelles les Communes n'ont pas manifesté un intérêt à la reprise et qui ne présentaient pas de valeur ajoutée à la politique flamande sont maintenues dans le giron provincial¹⁸⁸.

Le décret règle également le transfert du personnel directement lié aux compétences transférées, à l'exclusion du personnel des services généraux. Plusieurs difficultés ont été rencontrées notamment à cause du manque d'harmonisation des plans de pensions et cotisations de retraite entre les Provinces.

Les biens meubles et immeubles des institutions provinciales sont transférés sans compensation à la Région ou aux Communes qui poursuivent les missions de ces institutions¹⁸⁹.

Un régime particulier a été mis en place pour la Province du Brabant flamand qui bénéficie de missions et ressources supplémentaires pour faire face à l'arriéré des structures d'aide sociale et de soins dans cette Province.

Le transfert des compétences modifie le besoin de financement des Provinces, raison pour laquelle la Région flamande a, dans un premier temps, entendu supprimer la faculté des Provinces de lever des additionnels au précompte immobilier. L'ampleur du transfert a toutefois été revue puisque certaines institutions sont restées aux mains des Provinces. L'avant-projet a donc été modifié pour ne contenir qu'une limitation des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier à un taux maximum défini séparément pour chaque province¹⁹⁰. A la réduction des centimes additionnels provinciaux correspond

¹⁸⁸ Le rapport de la Cour des comptes dresse un état des lieux par domaines des institutions maintenues aux mains des Provinces.

¹⁸⁹ La question s'est posée de savoir si les Provinces pouvaient invoquer la protection de l'article 16 de la Constitution en matière d'expropriation pour obtenir une juste compensation. Selon le Conseil d'État, le gouvernement flamand dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour déterminer la rémunération équitable au sens de l'article 16 de la Constitution et il est raisonnable de soutenir que la juste compensation consiste, dans le cas d'espèce, en la réduction de la charge financière liée aux biens transférés. Selon la Cour des comptes, le gouvernement flamand a toutefois laissé inchangé le règlement financier qu'il avait élaboré en estimant en premier lieu que les Provinces ne pouvaient pas bénéficier de la protection de l'article 16 de la Constitution. Elle conclut que puisque les coûts réduits après le transfert ont été inclus dans la péréquation financière, les Provinces ne reçoivent aucune forme de compensation pour les biens qui disparaissent de leur patrimoine. Voy. le rapport de la Cour des comptes au Parlement flamand, « Afslanking van de provincies. Bevoegdheids-overdracht en financiële verevening », Bruxelles, février 2018, disponible sur www.rekenhof.be.

¹⁹⁰ La section de législation du Conseil d'État, dans ses avis n°58/510/3 du 18 décembre 2015 et n°59.589/3 du 12 juillet 2016, a dû se prononcer sur la compétence de la Région flamande pour limiter la compétence fiscale des Provinces en matière de centimes additionnels au précompte immobilier. Selon le Conseil d'État, la région flamande n'est pas compétente pour ce faire et sa compétence générale en matière de financement général des Provinces ne lui permet pas davantage d'affecter la compétence du législateur fédéral visée à l'article 170, §2 de la Constitution. Selon la section de législation, une telle limitation de l'autonomie fiscale des Provinces ne peut être réalisée qu'en invoquant l'exercice des pouvoirs implicites visés à l'article 10 de la LSRI. A cet égard, le Conseil d'État considère que les conditions d'exercices des pouvoirs implicites sont satisfaites. Dans son avis n°59.589/3 du 12 juillet 2016, le Conseil d'État relève que les taux maximaux des centimes additionnels au précompte immobilier tels que fixés par le décret en cause sont susceptibles de

une augmentation du taux régional de base du précompte immobilier qui passe à 3,97% (2,54% pour les logements sociaux). Ce mouvement n'entraîne a priori aucune augmentation de la charge fiscale pour le contribuable. La limitation de l'autonomie fiscale des Provinces en ce qui concerne la fixation du taux des additionnels au précompte immobilier vaut pour une période de cinq exercices fiscaux (de 2018 à 2022).

Dans cette appréciation des besoins de financement des Provinces après transfert des compétences, il s'est avéré que les Provinces de Flandre orientale et du Brabant flamand subissaient une perte de recettes trop importante par rapport à leur besoin de financement réduit. Elles bénéficient en conséquence d'une indemnité particulière par la voie de dotations.

générer une différence de traitement devant être fondée sur un critère objectif et raisonnablement justifiée. Le Conseil d'État critique par ailleurs le plafonnement permanent des centimes additionnels prévu dans l'avant-projet qui lui est soumis, il suggère de le limiter à un an. Le décret a partiellement tenu compte de cette remarque en plafonnant les centimes additionnels pour une période de cinq ans. Pour une analyse détaillée et critique des avis du Conseil d'Etat et de la position soutenue par le Gouvernement flamand, voy. M. DE JONKHEERE, « De Vlaamse beperking van de provinciale belastingbevoegdheid : voldoende tijdelijk of toch niet? », *L.R.B.*, 2017, liv. 1, pp. 3-22. Ainsi que les travaux préparatoires : *Doc. Parl.*, Parl. Flam., sess. 2015-2016, n°880/1.

3. Les Zones de secours

3.1. Contexte et acteurs actuels du financement des zones de secours

La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile¹⁹¹ concrétise la réforme de la sécurité civile annoncée à la suite de la catastrophe de Ghislenghien. Aux fins d'accompagnement de cette réforme, une commission appelée Commission Paulus, du nom de son président, le Gouverneur de la Province d'Anvers, M. Camille Paulus, a été constituée en 2004. Elle a rendu son rapport définitif le 17 janvier 2006, rapport qui préconise trois principes de base¹⁹² :

1. Le citoyen a droit à l'aide adéquate la plus rapide ;
2. Chaque citoyen a droit à une même protection de base pour une contribution identique ;
3. Il est nécessaire d'opérer une augmentation d'échelle.

Le rapport promeut une structure des services d'incendie à trois niveaux à savoir, le niveau d'exécution (la caserne) ; le niveau d'organisation (la zone de secours) et le niveau règlementaire (l'autorité fédérale).

Sur les recommandations de la Commission Paulus et en vertu de sa compétence matérielle relative à la protection civile au sens large, le législateur fédéral a conçu l'organisation et le financement des zones de secours.

Sur la compétence de l'autorité fédérale en ce qui concerne l'organisation et le financement des zones de secours

Les compétences d'organisation et de financement des services d'incendie n'ont pas fait l'objet d'un transfert aux bénéficiaires des Régions ni des Communautés dans la loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) telle que modifiée par les réformes successives de

¹⁹¹ M.B. 31 juillet 2007, *Errat.*, M.B. 1^{er} octobre 2007, *Errat.* M.B., 27 novembre 2014).

¹⁹² Commission d'Accompagnement pour la Réforme de la Sécurité Civile, *Rapport final*, 17 janvier 2006, résumé disponible sur http://www.uvcw.be/no_index/police/reforme-incendie.pdf

l'État¹⁹³. En vertu de sa compétence résiduelle, l'autorité fédérale doit donc être considérée comme l'autorité compétente en la matière.

Le Conseil d'État ne dit pas autre chose. Dans son avis n° 41.963/2 sur l'avant-projet de loi « relative à la sécurité civile », la section de législation a en effet confirmé que la protection civile au sens large, en ce compris les services d'incendie, était restée une compétence résiduelle de l'État fédéral.

« Le législateur spécial a clairement exprimé la volonté de maintenir la matière de la protection civile (au sens large) dans la sphère du pouvoir fédéral.

Ainsi, l'article 6, § 1er, VIII, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel qu'il a été modifié par les lois spéciales des 8 août 1988, 16 juillet 1993 et 13 juillet 2001, exclut expressément la compétence des régions à l'égard des associations de provinces et de communes, pour ce qui a trait à la tutelle spécifique en matière de lutte contre l'incendie.

Par ailleurs, l'article 6, § 4, 6°, de la loi spéciale du 8 août 1980, précitée, modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, précitée, limite exclusivement l'association des régions à « l'élaboration de dispositions fédérales générales prévues à l'article 9, § 1er, alinéa 2, de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile ».

En conclusion, l'article 6, § 1er, VIII, 1°, alinéa 1er, 4^{ème} tiret, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par la loi spéciale du 13 juillet 2001, précitée, a pour objet de confirmer explicitement la compétence résiduelle de l'autorité fédérale en matière de protection civile (au sens large) »¹⁹⁴.

Il transparaît de cet extrait que les Régions sont *a priori* exclues de l'organisation et du financement des zones de secours. Dans son avis du 5 novembre 2014 (n°56.570/2-4-VR), le Conseil d'État a confirmé que les missions confiées aux Zones de secours par la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile ne relèvent pas de la compétence de la Région wallonne. Nous reviendrons plus précisément sur ce point ci-dessous.

¹⁹³ L. spéc. 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, telle que modifiée par les L. spéc. du 8 août 1988 (*M.B.*, 13 août 1988), L. spéc. du 16 juillet 1993, (*M.B.* 20 juillet 1993, (2^e éd.)), L. spéc. du 13 juillet 2001 (*M.B.*, 3 août 2001), L. spéc. du 12 août 2003 (*M.B.*, 20 août 2003 (troisième éd.)), L. spéc. du 19 juillet 2012 (*M.B.*, 22 août 2012 (première éd.)), L. spéc. du 6 janvier 2015 (*M.B.* 31 janvier 2014, 1^{er} éd.)

¹⁹⁴ Doc. Parl., Chambre, sess. 2006-2007, n°2928/001, p.103 et s.

Sur la répartition du financement des zones de secours

En vertu de l'article 67 de la Loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile¹⁹⁵, les sources de financement des zones de secours sont les suivantes :

- 1° les dotations des communes de la zone ;
- 2° les dotations fédérales ;
- 3° les éventuelles dotations provinciales¹⁹⁶ ;
- 4° les rétributions des missions dont le Roi autorise la récupération ;
- 5° des sources diverses.

A ce jour, les principales sources de financement des zones de secours sont les dotations fédérales et communales. Nous détaillons ci-après les modalités et la répartition de ce financement.

Le **financement fédéral** se compose d'une dotation de base, de dotations complémentaires et d'aides indirectes.

Les modalités de calcul de la dotation fédérale de base sont fixées en tenant compte des critères suivants pour chaque zone¹⁹⁷ :

- la population résidentielle et active ;
- la superficie ;
- le revenu cadastral ;
- le revenu imposable ;
- les risques présents sur le territoire de la zone.

Les dotations fédérales complémentaires se composent de quatre volets : un montant relatif au fonctionnement opérationnel de la zone, un montant relatif à l'harmonisation barémique des statuts des pompiers, un montant relatif au mandat du commandant de zone et un montant relatif aux divers aménagements de fin de carrière des pompiers. Elles

¹⁹⁵ M.B. 31 juillet 2007, *Errat.*, M.B. 1^{er} octobre 2007, *Errat.* M.B., 27 novembre 2014).

¹⁹⁶ Le texte initial de l'avant-projet n'incluait pas l'éventuelle contribution des Provinces au financement des zones de secours. Celle-ci a été ajoutée par l'amendement n°44 déposé par les députés Charles MICHEL, Jean-Claude MAENE, Jacqueline GALANT, Jan PEETERS et Filip ANTHUENIS (Doc. Parl. Chambre, sess. 2006-2007, n°2928/002, p. 24 et 25). Cet ajout a donc historiquement été porté par des partis issus du Nord et du Sud de la Belgique.

¹⁹⁷ A.R., 20 septembre 2012, portant l'octroi d'une dotation fédérale aux prézones visées à l'article 221/1 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, M.B., 5 octobre 2012.

sont réparties entre les zones sur la base de clés de répartition spécifiques fixées par arrêté royal¹⁹⁸ et tenant compte de critères tels que la population résidentielle, la superficie, et le nombre de pompiers professionnels.

Enfin, les aides indirectes consistent principalement en subsides en formation et matériel.

Les **dotations des communes de la zone** sont encadrées par l'article 68 de la Loi sur la sécurité civile¹⁹⁹. Les Conseils communaux des communes de la zone s'accordent chaque année sur la part respective de chaque commune dans la dotation. A défaut d'accord, le Gouverneur de province fixe la dotation de chaque commune selon les critères de la population résidentielle et active, la superficie, le revenu cadastral, le revenu imposable, les risques présents sur le territoire de la commune, le temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune et la capacité financière de la Commune.

Casus belli : la règle dite « des 50/50 »

Comme nous l'avons dit, l'article 67 de la Loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile mentionne les sources de financement des zones de secours. Toutefois, les alinéas 2 et 3 du même article apportent des précisions importantes :

« Aussi longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale prévus en application de cette loi, n'est pas égal à un, les communes d'une zone ne devront pas, ensemble, contribuer davantage en termes réels que leur apport actuel. Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, après avoir entendu les représentants des villes et communes, ce ratio au 31 décembre 2007 ainsi que les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour calculer ce ratio.

La dotation communale visée à l'alinéa 1^{er}, 1°, peut être diminuée en proportion de la dotation provinciale visée à l'alinéa 1^{er}, 3° » (c'est nous qui soulignons).

L'article 72 de la même loi ajoute :

« Si, après le tarissement des moyens visés à l'article 67, la zone ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour couvrir les dépenses nécessaires à l'accomplissement de ses missions, la différence est supportée par les communes de la zone selon la clef de répartition visée à l'article 68 ».

¹⁹⁸ A.R., 19 avril 2014, portant la détermination de la clé de répartition de la dotation fédérale complémentaire pour les prézones et les zones de secours, M.B., 25 juin 2014, Errat., M.B., 26 février 2015.

¹⁹⁹ M.B. 31 juillet 2007, Errat., M.B. 1^{er} octobre 2007, Errat. M.B., 27 novembre 2014).

Pour bien comprendre ces dispositions et la problématique sous-jacente, il est nécessaire de se plonger dans les travaux préparatoires de la loi du 15 mai 2007. Concertées au cours de l'élaboration de la réforme, l'UVCW (Union des Villes et Communes de Wallonie) et la VVSG (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten) ont fait pression pour que soit admis un principe de neutralité budgétaire pour les Communes. Celles-ci ont déclaré qu'elles étaient prêtes à maintenir leur apport financier antérieur dans la sécurité civile (correspondant à approximativement 90% du coût des services d'incendie)²⁰⁰, mais qu'elles ne voulaient pas supporter les éventuels frais supplémentaires engendrés par la réforme. Elles sollicitaient également que la répartition future des frais en matière de sécurité civile entre l'autorité fédérale et les Communes devait être de 50/50. Dans sa déclaration de politique générale du 17 octobre 2006 à la Chambre, le premier ministre de l'époque a annoncé : « *Les amendements déposés par ces organisations ont été intégrés ; on peut donc parler d'un projet de loi soutenue par les administrations locales. Le gouvernement s'engage à ce que les villes et communes ne doivent prévoir que leur contribution actuelle aux frais liés à la sécurité civile et à ce que les éventuels coûts supplémentaires soient, à l'avenir, réglés via d'autres sources de recettes* »²⁰¹.

L'article 67 est commenté dans les travaux parlementaires de la manière suivante²⁰²:

« Cet article traite des sources de financement de la zone. Il s'agit de la dotation communale, de la dotation fédérale, des rétributions des missions dont les frais peuvent être récupérés et de sources diverses.

Les sources de financement diverses des zones peuvent, entre autres, consister en des subsides, des moyens alloués par des pouvoirs publics tels que les régions, des revenus de fonds, des revenus variables, des donations et des legs, des contributions d'entreprises et de familles, etc.

Le gouvernement s'engage envers les villes et communes à ce qu'elles ne soient pas amenées à contribuer davantage en matière de financement de la sécurité civile qu'actuellement.

En d'autres termes, l'objectif est de tendre vers un ratio entre moyens fédéraux moyens locaux égal à 1.

Il s'ensuit que la relation entre l'apport de l'autorité fédérale et les villes et communes évoluera dans le futur vers une répartition plus équilibrée, comme mentionné dans le rapport du Commission Paulus.

²⁰⁰ Selon le rapport de la Commission Paulus, (Commission d'Accompagnement pour la Réforme de la Sécurité Civile, *Rapport final*, 17 janvier 2006, p. 12 du résumé, disponible sur http://www.uvcw.be/no_index/police/reforme-incendie.pdf).

²⁰¹ Doc. Parl., Chambre, sess. 2006-2007, n°2928/005, p.12.

²⁰² Doc. Parl., Chambre, sess. 2006-2007, n°2928/001, p.24.

Cela signifie également que les coûts supplémentaires qui découlent de la réforme seront à la charge du gouvernement fédéral » (c'est nous qui soulignons).

Si les exigences des Villes et Communes semblent avoir été bien accueillies par le Gouvernement fédéral, les questions soulevées par les députés lors de l'examen du projet et les réponses à certains amendements déposés, laissaient présager les difficultés actuellement rencontrées. En effet, plusieurs députés épingleaient l'absence de précisions sur les engagements financiers de l'autorité fédérale. Avec quels moyens la réforme allait-elle être financée ? Le Gouvernement fédéral ne présentait aucune piste claire de financement de sa contribution pour atteindre le *ratio* visé, outre la possible contribution du secteur des assurances. Le député Paul Tant se demandait même si l'intention du ministre n'était pas d'avoir recours à l'article 72 mentionné ci-dessus, soit l'hypothèse de tarissement des moyens financiers reportant la charge du déficit sur les Communes. Ajoutons que, d'un point de vue légistique, la formulation « aussi longtemps que » sans adjonction de date butoir ou de calendrier ôtait tout caractère contraignant à l'objectif annoncé de « *tendre vers un ratio entre moyens fédéraux et moyens locaux égal à 1* ».

A ce jour, les Communes contribuent toujours massivement au financement des zones de secours. L'UVCW a fait état de l'évolution des dépenses ordinaires et d'investissement en matière d'incendie des Communes depuis 2011 dans un rapport publié en 2018²⁰³. Elle constate que les dépenses globales consacrées au financement des zones de secours wallonnes ont augmenté de 20% entre 2011 et 2017 et précise que « l'augmentation du financement global des zones depuis 2001 a d'abord été pris principalement en charge par les communes jusqu'en 2013 puis par l'État fédéral »²⁰⁴. Le ratio de 1 n'est toutefois pas atteint et les Communes craignent, à juste titre, une augmentation importante du besoin de financement des zones de secours.

Le soutien aux Communes wallonnes dans la charge de financement des zones de secours

La charge du financement des zones de secours pèse lourdement sur les budgets des Communes wallonnes.

Par décret budgétaire du 11 décembre 2014, la Région wallonne a remplacé, sur la base de sa compétence matérielle en ce qui concerne le financement général des Communes,

²⁰³ Analyse de K. VAN OVERMEIRE, I. DUGAILLIEZ, J. ROBERT, résumée dans l'article « Réforme incendie. Vers une neutralité budgétaire zonale totalement respectée en 2020 ? Une analyse du financement des zones de secours wallonnes, dans une optique décennale (2010-2020) », *Mouv. Comm.*, 2018/924, pp. 45 à 49.

²⁰⁴ K. VAN OVERMEIRE, I. DUGAILLIEZ, J. ROBERT, *op. cit.* p. 48.

des agglomérations et des fédérations de communes, des collectivités supracommunales et des provinces, le mécanisme de partenariat Provinces-Région wallonne contenu dans les dispositions du Code de la démocratie locale et de la décentralisation relatives à l'affectation partielle du Fonds des Provinces par un mécanisme d'intervention provinciale dans le financement des zones de secours²⁰⁵. Plus précisément, depuis 2015, chaque Province doit affecter 10 % de sa dotation au Fonds des Provinces pour le financement des dépenses nouvelles induites par la mise en place des zones de secours²⁰⁶.

Dans sa déclaration de politique régionale (DPRW) 2019-2024, le Gouvernement wallon a annoncé son intention de :

- continuer à plaider pour un juste financement par le Gouvernement fédéral des zones de secours et des zones de police ;
- faire en sorte que les Provinces reprennent progressivement à leur charge (et totalement d'ici la fin de la législature au plus tard) les contributions communales au financement des zones de secours afin de soulager toutes les Communes et permettre de concentrer le rôle des Provinces dans un domaine précis tout en réduisant le volume d'action « résiduel » des Provinces. Les Gouverneurs pourront jouer un rôle dans le pilotage des zones de secours à l'instar de ce qu'ils jouent en matière de sécurité.

Par décision du Gouvernement wallon du 14 mai 2020, le Ministre des Pouvoirs Locaux a été chargé d'informer les Provinces quant à une proposition de mise en œuvre de la DPRW, à savoir une reprise fixée à 60% de la part nette à charge des Communes du coût des zones de secours, avec un transfert progressif de 20% du montant en 2020, de 30% en 2021, de 40% en 2022, 50% en 2023 et de 60% en 2024 (outre le maintien de l'actuelle dotation provinciale prévue au niveau du Fonds des Provinces). Au surplus, les Communes assumeront encore 10% du coût des zones de secours et le Ministre des pouvoirs locaux « poursuit la réflexion, au sein de la Task force « finances locales », quant au solde de 30%. Il lui a en outre été demandé de soumettre au Gouvernement des propositions concrètes de reprise de financement concertées avec l'APW (Association des Provinces Wallonnes) et les Collèges provinciaux.

Dans sa note au Gouvernement wallon du 9 juillet 2020, le Ministre des Pouvoirs locaux, faisant suite à cette décision, tire le constat qu'aucune Province n'est en mesure de reprendre à sa charge l'intégralité du financement des Zones de secours. Il formule donc les propositions de financement suivantes :

²⁰⁵ Décret du 11 décembre 2014 contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2015, *M.B.* 23 janvier 2015, p. 5566.

²⁰⁶ P. KNAPEN, « Région wallonne – Circulaires budgétaires pour 2015 à l'attention des communes et provinces », *R.F.R.L.*, 2014/4, p. 335-338.

- Pour l'exercice budgétaire 2020, les Provinces devraient pouvoir atteindre l'objectif de 20% par la réalisation de mesures dites « one shot », notamment grâce au boni attendu pour l'exercice.

Le Ministre annonce de surcroit l'inscription au budget wallon d'un montant de 7.500.000 euros au titre de « soutien aux provinces dans le cadre de la reprise du financement des zones de secours ». On relèvera que ce montant correspond à la diminution de 5% du Fonds des Provinces qui avait été actée en 2018²⁰⁷. Ce montant sera versé aux Provinces sous la forme d'une dotation répartie entre elles sur la base de la contribution brute communale attendue pour 2020 avant la présente réforme. Pour les années suivantes la répartition de ce montant sera calculée chaque année sur la base des budgets transmis par les zones de secours.

- Pour l'exercice budgétaire 2021, la piste de reprise des provisions « historiques » est évoquée, sans davantage de précisions.

La Province du Hainaut propose l'adaptation d'une règle budgétaire imposée par la Cour des comptes pour la rendre plus proche de la réalité. Plus précisément, il est proposé de tenir compte dans l'élaboration des budgets provinciaux, d'une prévision des recettes du précompte immobilier qui soit plus optimiste que celle qui résulte des mesures imposées par la Cour des comptes concernant l'évaluation des dégrèvements présumés au précompte immobilier. L'analyse de cette piste devant être poursuivie par la Task force « finances locales ».

- Pour les années 2022 à 2024, le Ministre note que les Provinces sont conscientes que « des mesures structurelles devront produire leurs effets pour dégager des économies croissantes permettant d'assurer le financement des zones de secours également croissant jusque 2024. Les Provinces devront mener un travail de réflexion important quant à leurs compétences et la gestion des ressources humaines (pyramide des âges, réaffectation des ressources, ...) ».

Les mesures complémentaires envisagées par le Ministre des Pouvoirs locaux concernent :

- une réforme de la comptabilité budgétaire des Provinces portant notamment sur le regroupement des exercices antérieures avec l'exercice propre²⁰⁸ ;

²⁰⁷ Chiffres extraits de la Note de l'APW du 14 juin 2018 relative aux mesures prises par le Gouvernement wallon impactant les Provinces.

²⁰⁸ Il est fait référence à la note du Ministre des Pouvoirs locaux pour tout complément d'information sur ce point.

- un subside en investissement octroyé par les Provinces pour les zones de secours. Le Ministre des Pouvoirs locaux s'interroge sur la possibilité de faire coïncider un subside en investissement à reprendre au budget extraordinaire des Provinces avec la partie de la dotation communale actuelle qui finance, indirectement, par l'approvisionnement de recettes ordinaires, les charges d'emprunts relatifs aux investissements des zones de secours.
- Le Ministre des Pouvoirs locaux poursuit la réflexion sur les pistes qui permettraient de diminuer les dépenses proprement dites des zones de secours. Il envisage successivement l'éligibilité des zones de secours aux subsides UREBA et l'accès à la centrale d'achat du Service Public de Wallonie (SPW).

La note au Gouvernement du 9 juillet 2020 évoquée ci-dessus aborde également la question de la représentativité des Provinces au sein des Conseils de zone ainsi que l'instauration d'une tutelle ordinaire régionale sur les zones de secours. Ces points s'écartent de notre propos et ne seront pas examinés davantage dans le présent rapport.

De la compétence régionale en matière de financement des zones de secours

Il convient de relever que les Communes, en supportant une part du financement des zones de secours, exercent des missions qui se rapportent à une matière relevant des compétences fédérales (la protection civile au sens large).

Si la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile²⁰⁹ énumère effectivement les dotations provinciales parmi les sources de financement des zones de secours, des doutes persistent sur la compétence de la Région wallonne pour organiser et imposer aux Provinces le versement d'une dotation aux zones de secours.

Plus précisément, deux interrogations distinctes se dessinent. La première question est une **question de principe** : la Région wallonne est-elle compétente pour imposer aux Provinces la prise en charge du financement des missions assignées aux zones de secours ? La seconde est une **question plus circonstanciée** ; elle s'attarde sur les moyens actuellement envisagés par la Région wallonne pour imposer aux Provinces le transfert de la charge de financement des zones de secours : la Région wallonne peut-elle affecter, directement ou indirectement, une part du financement général des Provinces à la réalisation de missions assignées aux zones de secours par l'autorité fédérale ? Autrement

²⁰⁹ Art. 67, L. 15 mai 2007 sur la sécurité civile, *M.B.* 31 juillet 2007, *Errat.*, *M.B.* 1^{er} octobre 2007, *Errat. M.B.*, 27 novembre 2014).

dit, le Fonds des Provinces peut-il devenir une dotation affectée au financement des zones de secours ?

La loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI), en son article 6, §1^{er}, VIII, précise les compétences régionales relatives aux pouvoirs locaux.

Pour ce qui nous concerne, relevons les compétences régionales suivantes :

- Les Régions sont compétentes pour la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions provinciales et communales et des collectivités supracommunales, à l'exception, notamment, de l'organisation de et de la politique relative à la police, en ce compris l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, et aux services d'incendie (1°) ;
- Les Régions sont également compétentes en ce qui concerne le financement général des communes, des agglomérations et des fédérations de communes, des collectivités supracommunales et des provinces (9°)²¹⁰ ;
- Les Régions sont compétentes pour le financement des missions à remplir par les communes, les agglomérations et fédérations de communes, les collectivités supracommunales, les provinces et par d'autres personnes morales de droit public dans les matières qui relèvent de la compétence des régions, sauf lorsque ces missions se rapportent à une matière qui est de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés (10°).

En ce qui concerne le point 10°, la section législation du Conseil d'Etat a précisé ce qui suit :

“Deze bepaling (is) in feite een overbodige bevestiging van het principe dat de bevoegdheden die de Gewesten uit artikel 6, § 1, van de bijzondere wet putten, ook het recht omvatten om in die aangelegenheden aan de ondergeschikte besturen taken op te dragen en daarvoor subsidies toe te kennen – net zoals de federale overheid en de Gemeenschappen, in de aan- gelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, aan de gemeenten bepaalde taken kunnen opdragen en kunnen voorzien in de financiering hiervan. In werkelijkheid zijn de Gewesten dus enkel bevoegd om subsidies toe te kennen voor zover ze daartoe ook nog in een andere bepaling van artikel 6, § 1, van de bijzondere wet een rechtsgrond kunnen vinden”²¹¹.

²¹⁰ Le « financement général des communes » concerne les « modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les communes [...] sont financées, suivant les critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique » (Doc. parl., Chambre, 1988, n° 516/1, p. 18).

²¹¹ Avis C.E. n° avis 23.107/8. Traduction du Conseil d'État : Cette disposition est en fait une confirmation superflue du principe que les compétences que les Régions puisent de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale contiennent aussi le droit de confier dans ces matières des tâches à des pouvoirs subordonnés et pour cela de leur attribuer des subsides, de la même manière que l'autorité fédérale et les Communautés, dans les matières qui ressortissent de leurs compétences, peuvent confier aux Communes des tâches déterminées et peuvent en prévoir le financement. En réalité, les Régions sont seulement compétentes pour allouer des

Dans ces conditions, la Région wallonne nous apparaît dépourvue de compétence matérielle pour imposer aux Provinces le versement de dotations directes aux zones de secours sans empiéter sur la compétence fédérale en matière de services d'incendie, dès lors que les dotations communales ou provinciales aux zones de secours se rapportent à une matière fédérale.

Autrement dit, si la Région wallonne peut imposer aux Provinces une solidarité financière générale envers les Communes (sur la base de sa compétence matérielle relative au financement général des Communes²¹²), elle ne nous apparaît *a priori* pas compétente, sous réserve de l'exercice de compétences implicites, pour ordonner aux Provinces un financement effectif direct des zones de secours et organiser les modalités concrètes de versement de cette dotation.

Cette position est partagée par le Conseil d'État²¹³. En 2014, la section de législation avait été invitée à communiquer un avis sur un avant-projet de décret-programme « portant des mesures diverses liées au budget en matière de calamité publique, de sécurité routière, de santé, de travaux publics, de pouvoirs locaux, d'énergie, de logement, d'environnement, d'aménagement du territoire, de bien-être animal, d'agriculture et de fiscalité ». Les articles 16 et 18, qui font l'objet de l'avis retranscrit ci-dessous, concernent le conditionnement du versement du solde de 20% du Fonds des Provinces à la conclusion d'un contrat de supracommunalité entre chaque Province et les Communes concernées et à des mentions minimales dans ce contrat. Plus précisément, l'article 17 introduisait à l'article L2233 du CDLD la mention suivante : « *Le solde de vingt pourcent du Fonds des provinces est liquidé au plus tard le 31 décembre de chaque exercice à condition qu'un contrat de supracommunalité soit signé entre chaque province et les communes concernées stipulant d'une part que chaque province affecte minimum dix pourcent du fonds des provinces à la prise en charge des dépenses nouvelles nécessitées par le financement du fonctionnement des zones de secours et que, d'autre part, chaque province mobilise, au plus tard en 2018, dix pourcent du fonds à des actions additionnelles de supracommunalité* ».

subsidés pour autant qu'elles puissent encore trouver ce faisant un fondement légal dans une autre disposition de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale.

²¹² Art. 6, §1^{er}, VIII, 9° de la L.S.R.I. Notons que la formulation de l'article L2233-5 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation qui stipule qu'un minimum de 10% du Fonds des Provinces soit affecté « à la prise en charge des dépenses nouvelles financées par les Communes suite à la mise en place des zones de secours » est elle-même problématique dès lors qu'elle sort du cadre du financement général des Communes et Provinces qui ne peut être directement lié à une mission ou tâche spécifique. La modification de cet article a été réalisée par cavalier budgétaire. Sur la notion de cavalier budgétaire, voy. *infra* et X. MINY, 'Les « cavaliers budgétaires » sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure (note sous C.C., arrêt n°58/2016 du 28 avril 2016)', *op. cit.*

²¹³ Avis C.E. 5 novembre 2014, n°56.750/2-4-VR (Doc. Parl. W. sess. 2014-2015, n°63/1)

Dans son avis, le Conseil d'État a d'abord précisé que :

« Comme la section de législation l'a déjà rappelé à plusieurs reprises, la Région dispose, en matière de financement des communes et des provinces, de deux compétences exclusives l'une de l'autre :

1° d'une part, elle est compétente pour le financement général des provinces et des communes, notion qui couvre les modes de financement généralement quelconques en vertu desquels les provinces et les communes sont financées suivant des critères qui ne sont pas directement liés à une mission ou tâche spécifique (article 6, §1^{er}, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 « de réformes institutionnelles »);

2° d'autre part, elle a compétence pour le financement de missions déterminées à remplir par les provinces et les communes, mais uniquement lorsque ces missions se rapportent à des matières ne relevant pas de la compétence de l'autorité fédérale ou des communautés (article 6, §1^{er}, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée).

Les missions confiées aux zones de secours par la loi du 15 mai 2007 'relative à la sécurité civile' ne relèvent pas de la compétence de la Région wallonne. (...)

Dans ce domaine, l'avant-projet de décret n'entre donc pas dans le cadre du financement par la Région d'une mission visée à l'article 6, §1er, VIII, alinéa 1er, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 précitée puisque les missions visées sont assignées aux zones de secours par l'autorité fédérale et non par la Région. Il n'entre pas davantage dans le cadre du financement général des provinces visé à l'article 6, §1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 ». (C'est nous qui soulignons).

Comme nous avons pu l'évoquer dans la section 1 du présent rapport, cette disposition a toutefois été maintenue, en dépit de l'avis négatif rendu par le Conseil d'État, par le biais du recours à une technique légistique peu louable : le cavalier budgétaire²¹⁴. En

²¹⁴ « L'expression 'cavalier budgétaire' (begrotingsruiter en néerlandais) désigne dans le jargon légistique une disposition hétérogène, à caractère normatif, introduite dans les textes budgétaires sans rien avoir de commun avec la prévision et l'autorisation des recettes et des dépenses » (X. MINY, 'Les « cavaliers budgétaires » sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure (note sous C.C., arrêt n°58/2016 du 28 avril 2016)', *J.L.M.B.*, 2017, liv.3, p.110-117). Cette pratique est vivement critiquée par la doctrine notamment parce qu'elle noie la norme dans un texte généralement voté en urgence et rend plus complexe la poursuite d'un débat parlementaire serein. En outre, la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas compétente pour rendre des avis sur le budget. Insérer une norme matérielle dans un cavalier budgétaire a donc pour effet de soustraire cette norme à l'examen de la section de législation du Conseil d'Etat. Sur la notion de cavalier budgétaire, voy. particulièrement X. MINY, 'Les « cavaliers budgétaires » sont-ils éphémères ? Une controverse qui perdure (note sous C.C., arrêt n°58/2016 du 28 avril 2016)', *op. cit.*

commission, le Ministre des Pouvoirs locaux et les députés se sont accordés sur une succession de cavaliers budgétaires²¹⁵.

En résumé de ce qui précède, l'avis du Conseil d'État répond à nos deux interrogations : la Région wallonne n'est pas compétente, sous réserve de l'exercice de compétences implicites, pour imposer aux Provinces le financement des zones de secours, dès lors que les zones de secours relèvent d'une matière purement fédérale (article 6, §1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10^o de la LSRI) et elle n'est pas davantage compétente pour conditionner la liquidation du Fonds des Provinces à la prise en charge de missions spécifiques.

Le recours aux compétences implicites

En l'absence de compétence matérielle propre, la Région wallonne n'est autorisée à justifier son action que par le biais de l'exercice de pouvoirs implicites. Pour rappel, nous venons de relever deux constats d'incompétence matérielle de la Région wallonne :

- la Région wallonne n'est pas compétente, sous réserve de l'exercice de compétences implicites, pour imposer aux Provinces le financement des zones de secours dès lors que les zones de secours relèvent d'une matière purement fédérale (article 6, §1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10^o de la LSRI) ;
- la Région wallonne n'est pas compétente pour conditionner la liquidation du Fonds des Provinces, fonds initialement conçu pour le financement général des Provinces (article 6, §1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o de la LSRI) à la prise en charge de missions spécifiques. Autrement dit, elle ne peut pas faire du financement général des Provinces un financement affecté à une mission spécifique, que cette mission relève de compétences fédérales ou régionales.

Si elle veut se saisir de l'une de ces matières²¹⁶, la Région wallonne est, par conséquent, contrainte de justifier son action par le recours aux compétences implicites (article 10 de la LSRI).

Pour rappel, le concept de **pouvoirs implicites** trouve écho en droit institutionnel belge à l'article 10 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) en vertu duquel « *les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à*

²¹⁵ Doc. Parl. W. sess. 2014-2015, C.R.I.C. n°42. p.66.

²¹⁶ Qu'il s'agisse de la matière visée par la question de principe que nous avons formulée, à savoir imposer aux Provinces de le financement direct des zones de secours par le biais de dotation provinciales, ou qu'il s'agisse de la matière visée par la question circonstanciée que nous avons formulée, c'est-à-dire, le pouvoir de conditionner la liquidation du Fonds des Provinces à la prise en charge du financement des zones de secours, la Région wallonne ne peut agir qu'en justifiant de compétences implicites.

l'exercice de leur compétence ». L'exercice de pouvoirs implicites est conditionné au respect d'exigences strictes dont la Cour constitutionnelle a dessiné les contours et contrôle la conformité. A la condition de nécessité, la Cour constitutionnelle en a ajouté deux supplémentaires qui ne figurent pas dans le prescrit de l'article 10 LSRI. Le recours à l'article 10 de la LSRI n'est, de surcroît, admissible qu'à la double condition (1) que la matière réservée se prête à un règlement différencié et (2) que l'impact sur la matière réservée ne soit que marginal. La Cour constitutionnelle interprète généralement la condition de nécessité avec une certaine souplesse, examinant si la motivation de la nécessité avancée par la collectivité qui mobilise ses compétences implicites n'est pas (manifestement) inexacte²¹⁷.

En l'espèce, la Région wallonne pourrait invoquer la nécessité d'empiéter sur la compétence de l'autorité fédérale en matière de financement des zones de secours aux fins de l'exercice de sa propre compétence matérielle en matière de financement général des Communes. Autrement dit, tirant le constat d'une mise en péril des finances communales due, d'une part, à l'augmentation importante et prévisible du coût du financement des zones de secours (voy. *infra* Section 3.2.) qui est actuellement à leur charge et, d'autre part, au non-respect par l'autorité fédérale de ses engagements d'assumer l'intégralité des surcoûts de la réforme de la sécurité civile, la Région wallonne pourrait tenter de justifier que le transfert de la charge de financement des zones de secours sur les Provinces (soit l'empiètement sur une compétence matérielle fédérale) est nécessaire à l'exercice de sa compétence relative au financement général des Communes. Ce sera notre hypothèse dans les développements qui suivront.

A titre préliminaire, nous attirons l'attention du lecteur sur le fait que le recours à l'article 10 de la LSRI et l'appréciation du respect de ses conditions est un exercice particulièrement délicat. Comme le précise Jean-Claude LAES, « *les conditions d'application de la notion de pouvoirs implicites ont fortement varié au fil du temps, ce qui fait que l'on doit faire preuve de discernement lorsqu'on cite des avis de la section de législation du Conseil d'État ou des arrêts de la Cour constitutionnelle s'y référant* »²¹⁸.

Les pouvoirs implicites concernent « *une matière qui est à ce point liée à la compétence spécifique autonome (de l'entité concernée) que l'exercice de cette compétence n'est pas imaginable sans que ces règles ne soient également prises par cette entité* » (c'est nous qui ajoutons)²¹⁹. Les travaux préparatoires soulignaient, malgré la promotion d'une interprétation assez large des pouvoirs implicites, que la notion de « *compétences implicites suppose (...) qu'il y a le principal et l'accessoire et que la compétence accessoire*

²¹⁷ A.-S. BOUVY, « Les compétences implicites », in *Les Grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Grands Arrêts, Bruxelles, Editions Larcier, 2019, pp. 97-108. p. 103.

²¹⁸ J.-C. LAES, « L'application des pouvoirs implicites en matière fiscale », in *Etudes de droit fiscal*, Limal, Anthémis, 2019, pp. 181.

²¹⁹ Note jointe aux travaux préparatoires (*Doc parl.* Chambre, 1979-1980, n°627/10, annexe 1).

permet à l'autorité concernée d'intervenir dans un domaine qui ne relève en principe pas de sa compétence (principale) »²²⁰.

Pour satisfaire aux conditions d'exercice des compétences implicites telles que posées par la Cour constitutionnelle, la Région wallonne doit d'abord démontrer que la matière réservée se prête à un règlement différencié. Cette condition ne semble pas présenter de difficulté particulière. On peut aisément concevoir que la part du financement des zones de secours qui n'est pas prise en charge par l'autorité fédérale soit assumée en Région wallonne par les Provinces et en Région flamande par les Communes.

La Région doit ensuite justifier d'un impact marginal sur la matière réservée. Nous avons déjà insisté sur le fait que l'autorité fédérale est seule compétente pour l'organisation et le financement des zones de secours. La mesure envisagée qui aurait pour effet de faire supporter par les Provinces plus de 60% du financement des zones de secours (en effet, selon la note du Ministre des Pouvoirs locaux, l'intervention des Provinces serait de 60% du besoin de financement actuellement assuré par les Communes auxquels s'ajouteraient les 10% du Fonds des Provinces actuellement affectés à une solidarité financière vis-à-vis des Communes dans le financement des dépenses nouvelles induites par la mise en place des zones de secours) ne nous apparaît pas marginale au regard de la compétence fédérale en matière de financement des zones de secours. Ce constat doit toutefois être nuancé par le fait que la législation fédérale envisageait déjà l'hypothèse de dotations provinciales et le remplacement possible des dotations communales par celles-ci.

Enfin, la Région doit démontrer le caractère nécessaire de l'empiètement des compétences fédérales à la satisfaction de l'exercice de sa propre compétence. Dans le cas d'espèce, il nous apparaît premièrement que, parmi les moyens déployés pour assurer le transfert de la charge du financement des zones de secours aux Provinces, lorsqu'ils ne touchent pas à la simple redéfinition des règles comptables imposées aux Provinces, plusieurs de ces moyens auraient pu être appliqués de manière aussi 'efficace' pour soutenir les Communes dans le paiement de leurs dotations aux zones de secours. Ainsi, la Région wallonne aurait pu attribuer un complément de dotation aux Communes de 7.500.000 euros, en majorant le Fonds des Communes à due concurrence, comme elle entend le faire pour les Provinces. Rappelons qu'il est prévu précisément que ce montant soit réparti en 2020 selon la contribution brute communale. De la même manière, les mesures complémentaires visant à alléger les dépenses des zones de secours restent pertinentes dans l'hypothèse où les Communes continuent de supporter le financement des zones de secours. En conclusion, au regard des moyens mis en œuvre par la Région, l'exigence de nécessité de se saisir d'une compétence fédérale n'apparaît pas rencontrée.

²²⁰ *Doc. Parl. Chambre, SE 1988, n°516/6, p.173 mentionnés par J.-C. LAES, « L'application des pouvoirs implicites en matière fiscale », op.cit., p. 185.*

Nous pourrions avancer, par ailleurs, que si les Communes peinent à assumer financièrement le coût actuel et futur des zones de secours, c'est avant tout parce que l'autorité fédérale reste en défaut d'assumer pleinement ses engagements pris de financer elle-même le surcoût lié à la réforme de la sécurité civile. En ce sens, le Région peine à justifier de la nécessité de se saisir d'une compétence fédérale par la nécessité de soulager les Communes là où, précisément, les Communes ne devraient pas intervenir, sous réserve de l'ambiguïté de la lecture conjointe des articles 67 (ratio des moyens fédéraux et locaux égal à 1) et 72 (intervention des Communes dans l'hypothèse de tarissement des moyens de financement des zones de secours) de Loi sur la sécurité civile. Cet argument vaut, à tout le moins, en ce qui concerne les surcoûts engendrés par la réforme de 2007. Il pourrait, à notre sens, valoir également dans une plus grande mesure quant au juste financement qui devrait accompagner la délégation d'une mission par l'autorité fédérale à une autorité subordonnée, en l'occurrence les Communes²²¹.

Plus fondamentalement, il semble que l'empiètement sur les compétences fédérales soit davantage motivé, dans le chef de la Région wallonne, par une volonté de voir les Provinces prendre « des **mesures structurelles** », « mener un **travail de réflexion important quant à leurs compétences et la gestion des ressources humaines** (pyramide des âges, réaffectation des ressources, ...) » et « **concentrer leur rôle dans un domaine précis** » tout en réduisant le volume de leurs actions « résiduelles ». En d'autres termes, la motivation principale de l'action régionale serait la pérennisation de l'institution provinciale par la spécialisation (voire le cantonnement) des Provinces dans le secteur des zones de secours. Cette impression est appuyée à la lecture des trois dernières déclarations de politique régionale wallonne où la reprise du financement des zones de secours par les Provinces est présentée comme un moyen de réformer, cibler, et rationaliser leurs rôles et missions :

- « le Gouvernement opérera un réaménagement des compétences provinciales guidé par les principes de cohérence, de subsidiarité et d'efficacité. Pour le Gouvernement, les Provinces doivent concentrer leur action dans les domaines où une action à l'échelle

²²¹ En tant que telle la délégation de missions par une autorité compétente à une collectivité locale ne doit pas être obligatoirement assortie d'un financement spécifique approprié à l'exercice de la mission déléguée. En vertu des quatre premiers paragraphes de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, « 1. Les collectivités locales ont droit, dans le cadre de la politique économique nationale, à des ressources propres suffisantes dont elles peuvent disposer librement dans l'exercice de leurs compétences. 2. Les ressources financières des collectivités locales doivent être proportionnées aux compétences prévues par la Constitution ou la loi. 3. Une partie au moins des ressources financières des collectivités locales doit provenir de redevances et d'impôts locaux dont elles ont le pouvoir de fixer le taux, dans les limites de la loi. 4. Les systèmes financiers sur lesquels reposent les ressources dont disposent les collectivités locales doivent être de nature suffisamment diversifiée et évolutive pour leur permettre de suivre, autant que possible dans la pratique, l'évolution réelle des coûts de l'exercice de leurs compétences ». Si ces dispositions n'ont pas toutes été intégrées dans la législation belge, elles témoignent de ce qui apparaît comme essentiel pour assurer l'autonomie des collectivités locales et peuvent nous guider éclairer dans l'appréciation du respect des articles 42 et 162 de la Constitution.

supracommunale présente une plus-value. (...). Dans cette optique et dès cette première étape, l'action des Provinces sera repensée notamment en soutien des communes » (DPRW 2009-2014).

- Sous le titre « **Optimaliser le rôle des provinces** » dans la DPRW 2014-2019: « La législature régionale wallonne 2009-2014 a permis d'**amorcer une vaste réforme de l'institution provinciale**. Le Gouvernement wallon et les Provinces ont mené une réflexion sur le **réaménagement des compétences et missions provinciales**, sur base notamment des axes prioritaires identifiés et définis par chacune des Provinces.

Les domaines d'intervention des Provinces sont à la fois spécifiques et homogènes (enseignement et formation, santé et social, culture, tourisme, développement territorial et supracommunalité). Le Gouvernement tiendra compte de l'intensité différente et des spécificités des actions menées et proposera **d'optimiser le réaménagement des compétences**, province par province, dans le respect des principes de cohérence, de subsidiarité, d'efficacité et de valeur ajoutée pour les citoyens. Cette volonté de simplification dans la concertation se traduira par un véritable contrat entre le Gouvernement et chaque province » (DPRW 2014-2019 p.106).

- « **Dans la perspective d'une simplification institutionnelle**, le Gouvernement chargera un groupe de travail composé des groupes politiques du Parlement de Wallonie et des acteurs concernés **d'étudier une réforme des provinces**, des intercommunales et des structures apparentées, centrée sur la supracommunalité. Une attention toute particulière sera recherchée quant au rapport qualité/coût des services provinciaux rendus.

Les provinces reprendront progressivement à leur charge, et au plus tard d'ici la fin de la législature, les contributions communales au financement des zones de secours. Une telle réforme soulagera toutes les communes et permettra de **concentrer le rôle des provinces dans un domaine précis tout en réduisant le volume d'action « résiduel » des provinces** ». (DPRW 2019-2024).

En ce sens, au regard de l'objectif poursuivi par la Région wallonne de réformer l'institution provinciale, l'empiètement des compétences fédérales en matière de financement des zones de secours n'apparaît pas davantage nécessaire.

En conclusion, il est extrêmement difficile de rendre un avis tranché sur la question du recours aux pouvoirs implicites dans l'hypothèse étudiée. L'appréciation par la Cour constitutionnelle du respect des conditions d'exercice de pouvoirs implicites dans les affaires qui lui ont été soumises ne nous permet pas de définir une ligne de conduite précise qui puisse apporter ici une réponse sans équivoque. La question se situe au cœur d'une zone d'incertitude et nécessite d'émettre de prudentes réserves. De notre point de vue, toutefois, les exigences d'impact marginal et de nécessité (appréciée, d'une part, quant aux moyens mis en œuvre et, d'autre part, quant aux objectifs poursuivis par la Région wallonne) ne nous paraissent pas entièrement satisfaites.

S'il pourrait être admis que la Région wallonne impose aux Provinces la charge du financement des zones de secours en application de l'article 10 de la LSRI, ce que nous ne pensons pas (sans préjudice des réserves émises ci-dessus), il nous semble toutefois préférable, au vu de l'imbrication des compétences en jeu, de conclure un accord de coopération avec l'autorité fédérale. Cette piste qui pourrait apporter une solution intéressante et pérenne, sera exposée ci-dessous dans la Section 3.4.

La part du Fonds des Provinces affectée au financement des zones de secours et l'autonomie provinciale

Si l'on admettait que la Région wallonne puisse imposer aux Provinces le versement d'une dotation directe aux zones de secours en application de l'article 10 de la LSRI (pouvoirs implicites), la question se poserait de savoir si la charge de ce financement pourrait dépasser le montant du Fonds des Provinces.

A priori, si la charge de financement des zones de secours dépasse le montant du Fonds des Provinces, on retombe sur la question de principe posée antérieurement, à savoir : la Région wallonne est-elle compétente pour imposer aux Provinces le financement des zones de secours dès lors que les zones de secours relèvent d'une matière purement fédérale (article 6, §1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10° de la LSRI). Les développements qui précèdent sur le recours aux compétences implicites gardent donc toute leur pertinence ici.

Toutefois, cette éventualité amène d'autres interrogations.

Comme nous l'avons déjà écrit, le Fonds des Provinces est une dotation établie en vue du financement *général* des Provinces sans affectation à une mission spécifique. Si les montants mis à charge des Provinces pour le financement des zones de secours dépassent le montant du Fonds des Provinces, cela reviendrait indirectement à faire du Fonds des Provinces une dotation entièrement affectée. Cette affectation complète du Fonds des Provinces pourrait être perçue comme une confiscation du financement général des Provinces, un retrait de tout financement général au bénéfice des Provinces.

Une confiscation de ce type est-elle respectueuse du principe d'autonomie locale consacré aux articles 41, alinéa 1^{er} et 162, alinéa 1^{er}, 2° de la Constitution lus en combinaison avec l'article article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ?

L'autonomie des Provinces est consacrée par la Charte européenne de l'autonomie locale conclue au sein du Conseil de l'Europe le 15 octobre 1985. Ce traité définit l'autonomie locale comme étant « *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 ». Parmi les garanties que les États signataires doivent reconnaître à leurs collectivités locales figurent notamment la jouissance de compétences réelles, pleines et entières, protégées par la Constitution et la loi, et qui s'exercent dans le respect du principe de subsidiarité (article 4). Les collectivités doivent disposer de ressources suffisantes dont des ressources propres (article 9)²²².

Suivant une jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle²²³, le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt, et le régler comme elles le jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à l'obligation des Provinces, lorsqu'elles agissent au titre de l'intérêt provincial, de respecter la hiérarchie des normes. Il en découle que lorsque l'État fédéral, une communauté ou une région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les Provinces sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette même matière.

Le principe de l'autonomie locale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour régler une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer qu'une matière sera, à l'inverse, mieux servie à un niveau d'intervention plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, et elles peuvent, en conséquence, interdire aux autorités locales de s'en saisir. C'est ce qu'a fait, à titre illustratif, le législateur décentral wallon lorsqu'il a défini *a contrario* de l'intérêt provincial, en excluant en principe de son contenu, les matières relative au logement, visées à l'article 6, § 1er, IV, de la LSRI.

L'atteinte à la compétence des Provinces et, par voie de conséquence, au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention, qu'elle soit positive ou négative, de l'État fédéral, des communautés ou des régions, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions constitutionnelles qui garantissent la compétence des Provinces pour tout ce qui concerne l'intérêt provincial, que si elle était manifestement disproportionnée. La Cour constitutionnelle complète systématiquement ce raisonnement en précisant que « tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les provinces de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir »²²⁴.

²²² Ces dispositions ne sont toutefois pas directement applicables dans les ordres juridiques internes des États contractants et il serait également difficile de mettre en cause la responsabilité d'un État sur la base de cette Charte et plus particulièrement de l'article 9 relatif à l'autonomie de financement.

²²³ C.C. 2 juillet 2015, n°100/2015, (B.4) ; C.C. 25 mai 2005, n°95/2005, (B.24) ; C.C. 29 juillet 2010, n°89/2010.

²²⁴ *Ibidem*.

Tant que le législateur décréte n'exerce pas la faculté de supprimer les Provinces, dans le respect des conditions qui lui sont imposées par la Constitution, il demeure contraint de respecter, au bénéfice des autorités provinciales, le principe de l'autonomie locale²²⁵.

Nicolas BONBLED attirait déjà l'attention en 2006 sur le fait que la réforme de 2002 visant à faire dépendre 20% du Fonds des Provinces à la conclusion de partenariat Provinces-Région wallonne²²⁶ posait déjà question au regard de la Charte sur l'autonomie locale et plus particulièrement de ses articles 4, §§ 3 et 4 (principes de subsidiarité et de plénitude des compétences), et 9, § 1^{er} (proportionnalité des ressources propres et libre disposition de celles-ci). « *Le principe d'une rationalisation du régime des subventions provinciales ne peut être qu'approuvé. Mais le raboutage corrélatif des ressources générales des provinces est nettement plus critiquable au regard des dispositions de la Charte. Le Conseil d'État a ainsi eu l'occasion de souligner que le décret, loin d'augmenter le financement des provinces, affecte 20% des moyens accordés aux provinces au titre de leur financement général en le liant à l'exercice d'actions déterminées – et, par conséquent, réduit d'autant ce financement général. Le décret n'est donc compatible avec les dispositions conventionnelles précitées que dans la mesure où cette réduction n'aboutit pas* » à priver les provinces de ressources suffisantes pour leur permettre d'exercer leurs compétences dans les matières autres que celles qui relèvent de la compétence de la Région et pour autant que des considérations d'efficacité et d'économie justifient que des matières relevant de l'intérêt provincial soient soumises à un contrat de partenariat plutôt que d'être laissées à la responsabilité propre des autorités provinciales »²²⁷.

Une attention particulière mérite d'être portée sur un autre avis du Conseil d'État relatif au projet de décret organisant les Provinces wallonnes²²⁸ à l'occasion duquel le Conseil d'État rappelle que « *le législateur régional n'excède pas ses compétences lorsque, dans une matière déterminée relevant de ses autres compétences matérielles, il règlemente ou même interdit l'intervention de la province, pour autant qu'il ne soit pas apporté une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie provinciale, tel qu'il résulte de la Constitution et de la loi spéciale* » (c'est nous qui soulignons). Notons d'emblée que le Conseil d'État n'envisage pas que la Région wallonne puisse influencer l'intervention de la Province dans les matières qui ne relèvent pas de sa compétence. Or, nous avons pu mettre en évidence que de nombreux domaines d'intervention dont se sont saisies les

²²⁵ C.C. 2 juillet 2015, n°100/2015, B.4.

²²⁶ Voy. *supra* Section 1.3.1.

²²⁷ N. BONBLED, « Vingt années d'existence de la Charte européenne de l'autonomie locale : bilan et perspectives en droit belge », *Rev. dr. commun.* 2006, liv. 3, pp.12-13. C.E., Avis L. 32.553/4, 17 décembre 2001, *Doc. C.R.W.*, sess. 2001-2002, no 317/1.

²²⁸ C.E., avis L. 35.831/2V/VR, *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2003-2004, no 613/1, p. 48.

Provinces sont liés à une carence de la Communauté française dans ses propres domaines d'attribution, tels que l'enseignement ou le sport.

La section de législation du Conseil d'État précise : « *par contre, 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 a 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* ».

Concernant une disposition du projet de décret déterminant *a priori* un certain nombre de matières qui, « sans préjudice des dispositions spéciales légales et décrétales », ne relèveraient en tout état de cause plus de l'intérêt provincial, quelle que soit par ailleurs l'attitude adoptée dans ces matières par la Région wallonne, le Conseil d'État a présenté une position à juste titre très critique bien que timide dans sa conclusion.

« Ce faisant, l'auteur de l'avant-projet, comme il l'indique également dans l'exposé des motifs, procède a contrario à une certaine définition de l'intérêt provincial en excluant expressément de son contenu une série d'actions et de responsabilités qui, par principe, ne relèveront donc plus de la compétence de la province. L'exposé des motifs n'exclut par ailleurs pas que cette liste de matières soit par la suite complétée, ce qui restreindrait encore d'autant la définition de l'intérêt provincial.

La fixation d'une telle liste des matières qui ne relèveraient par définition pas de l'intérêt provincial apparaît cependant comme une restriction, à la fois organique²²⁹ et préventive²³⁰, de la notion de l'intérêt provincial, dont il n'est pas possible de s'assurer qu'elle ne constituerait effectivement pas une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie provinciale, tel qu'il résulte de la Constitution et de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il appartiendrait dès lors à l'auteur de l'avant-projet de pouvoir dûment justifier que chacune des matières ainsi visées dans l'article 34, § 1^{er}, alinéa 2, de l'avant-projet peut effectivement y être maintenue sans que cela ne constitue une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie provinciale. Ainsi, il lui incomberait, par exemple, de démontrer concrètement que l'interdiction faite aux provinces d'intervenir dans « la construction et la gestion de voiries publiques » est justifiée par le fait que toute voirie qui ne serait pas d'intérêt exclusivement communal

²²⁹ Puisqu'inscrite dans la législation organique des Provinces et non dans la législation propre à chacune des matières considérées.

²³⁰ Puisque prévue avant même que le législateur décretaal n'ait expressément interdit, au nom de l'intérêt général, toute intervention en la matière ou ne soit intervenu pour régler lui-même cette matière de façon à ce point complète et détaillée que serait exclue toute intervention complémentaire et subsidiaire utile des autorités provinciales.

dépasserait nécessairement l'intérêt provincial et ferait déjà l'objet d'une réglementation suffisamment complète de la part des autorités supérieures.

Même si une telle démarche respecterait effectivement le principe de l'autonomie locale figurant dans la Constitution et dans la loi spéciale du 8 août 1980, il n'en reste pas moins que la fixation d'une liste de matières a priori exclues de l'intérêt provincial est une manière de procéder inhabituelle et, pour le moins, hasardeuse. L'interdiction faite aux provinces d'intervenir dorénavant dans une matière donnée trouverait en définitive mieux sa place dans la législation propre à chacune de ces matières et le but poursuivi par l'auteur de l'avant-projet serait tout aussi bien atteint ». (c'est nous qui soulignons).

A notre sens, des formulations telles que ce qui a pu être lu dans la déclaration de politique régionale wallonne 2019-2024²³¹, qui témoignent de l'esprit de la réforme, sont hasardeuses et ne permettent pas de s'assurer *a priori* qu'elles ne portent pas une atteinte disproportionnée au principe de l'autonomie provinciale.

Saisie d'une recours en annulation à l'encontre de dispositions fédérales mettant à charge des Provinces une partie du financement des établissements d'assistance morale du Conseil central laïque lorsque les revenus de ces établissements sont insuffisants, la Cour constitutionnelle a jugé qu' : « il n'apparaît pas que l'intervention financière des provinces, en cas de déficit éventuel des établissements d'assistance morale, soit à ce point considérable ou aléatoire qu'elle empêcherait certaines provinces, en violation du principe d'égalité, d'accomplir les missions qui relèvent de l'intérêt provincial consacré par les articles 41 et 162 de la Constitution »²³² (c'est nous qui soulignons).

En appliquant ce raisonnement au cas d'espèce, la mesure qui imposerait aux Provinces de financer les zones de secours au-delà de ce qu'elles perçoivent au titre de financement général nous paraît à ce point considérable qu'elle empêcherait certaines Provinces d'accomplir les missions qui relèvent de l'intérêt provincial. Le caractère « considérable » est notamment illustré par les invitations répétées du Gouvernement wallon adressées aux Provinces de cibler leurs actions sur la « supracommunalité », autrement dit d'en faire leur unique ou, à tout le moins, principale mission d'intérêt provincial – mission limitée à celle de bailleur de fonds. Le dispositif impliquerait également, du point de vue de la Région wallonne et des Provinces wallonnes, un certain aléa en ce qu'il imposerait le financement d'un pourcentage du coût des zones de secours parallèlement à une

²³¹ Notamment ce passage : « *les provinces reprendront progressivement à leur charge, et au plus tard d'ici la fin de la législature, les contributions communales au financement des zones de secours. Une telle réforme soulagera toutes les communes et permettra de concentrer le rôle des provinces dans un domaine précis tout en réduisant le volume d'action « résiduel » des provinces* ».

²³² C.C., 3 novembre 2004, n°173/2004 (B.9.2).

incompétence de la Région wallonne quant à la maîtrise de ce besoin de financement qui reste, lui, intégralement dans les mains de l'autorité fédérale.

Au regard de ce qui vient d'être dit, la réforme envisagée par la Région, répondrait-elle aux exigences requises par l'exercice de compétence implicites, nous paraît aboutir à priver les Provinces de tout ou de l'essentiel de leurs compétences. Elle porte atteinte de cette manière au principe d'autonomie provinciale tel qu'il est consacré aux articles 41 et 162 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, ainsi que dans la Charte européenne de l'autonomie locale.

Quant au respect du principe d'égalité et de non-discrimination

Il conviendra aussi d'apprécier si le régime de financement des Provinces, vu dans sa globalité et tel qu'il subsistera après les réformes envisagées, n'engendre pas une différence de traitement manifestement déraisonnable entre les Provinces. Sur ce point, la Cour constitutionnelle s'est exprimée comme suit : « *En ce qui concerne le financement et les subventions des villes et des communes, le législateur décrétoal dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu. La Cour ne pourrait censurer le choix politique du législateur décrétoal que s'il en résulte une différence de traitement qui est manifestement déraisonnable. Afin d'apprécier cette justification raisonnable, la Cour doit non seulement prendre en compte les équilibres globaux dans le régime de financement dans sa totalité, mais elle doit aussi examiner si la répartition des moyens entre les villes et communes ne repose pas sur des critères manifestement déraisonnables* »²³³. Dans cette affaire, la Cour constitutionnelle était saisie d'un recours en annulation à l'encontre du décret flamand du 2 décembre 2016 opérant une réduction du financement des villes et communes à deux flux de financement : le Fonds des Communes et le Fonds d'investissement. Pour répartir les moyens entre villes et communes, le décret attaqué répartissait les communes entre différentes catégories (les villes-centres, communes côtières et les autres communes). La classification d'une commune dans une catégorie ou une autre impliquait l'accès ou non à une dotation complémentaire. La Cour a considéré que les Communes requérantes ne démontraient pas que la situation concrète dans laquelle elles se trouvent en matière de besoins financiers aurait à tel point été modifiée par rapport aux études dont le législateur décrétoal a tenu compte pour répartir l'ensemble des communes dans diverses catégories que l'on pourrait considérer que la répartition des moyens qui découle du décret attaqué produirait des effets financiers qui seraient manifestement disproportionnés, d'autant

²³³ C.C. 4 octobre 2018, n°121/2018, B.8.

plus que le législateur décrétoal a veillé à ce qu'aucune Commune ne perde de moyens financiers à la suite de la réglementation attaquée²³⁴.

²³⁴ *Ibid.* B.9.8.

3.2. Aperçu des comptes des Zones de secours et examen des budgets 2020-2024

Pour diverses raisons, il n'a pas été possible à l'équipe de recherche de collecter ni d'accéder à la totalité des comptes des 14 zones de secours en Wallonie²³⁵. De plus, pour certaines zones, nous n'avons pu obtenir aucun compte ou bien uniquement ceux d'une seule année (2016, 2017 ou 2018).

Par ailleurs, comparer les comptes des zones de secours et les mettre en regard des interventions provinciales à leur égard s'avère particulièrement difficile. Notons aussi que les Provinces versent leur contribution au financement des zones de secours soit directement aux Zones situées sur leur territoire (financement 'zonal'), soit aux Communes qui cofinancent également les zones de secours (financement 'communal').

Il ne nous est donc pas possible de livrer des chiffres totaux/complets pour les 14 zones de secours wallonnes ni d'analyser leur évolution, d'autant que nous n'avons pas été en mesure de contacter directement les zones de secours. Toutefois, sur base de ce qui a pu être collecté – données incomplètes et parfois non définitives certes – et examiné, plusieurs constats et enseignements ont pu être tirés.

Ainsi, les Provinces du Brabant wallon et du Luxembourg ont transmis les comptes pour leur zone de secours respective – qui équivaut au territoire de leur province – depuis leur création²³⁶. L'équipe de recherche remercie également un expert du Cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux pour son travail de collation, d'analyse et de consolidation des comptes 2018 des zones de secours à l'échelon provincial, qu'il a réalisé de son côté et dont il nous a fait bénéficier.

²³⁵ Cf. <https://www.civieleveiligheid.be/fr/cartes-des-34-zones-de-secours-0>

²³⁶ Comptes disponibles sur 4 années de 2015 à 2018.

3.2.1. Les dépenses des Zones de secours

Dans un premier temps, nous avons examiné les charges des zones de secours pour vérifier si des particularités s'en dégagent. Pour les deux zones de Secours du Brabant wallon et du Luxembourg, quelques tendances évolutives ont été estimées à partir de comptes sur les années 2016 à 2018²³⁷. Nous en présentons ci-dessous les éléments les plus représentatifs.

Aperçu 2018 des charges courantes et taux de croissance annuel partiel (2015-18)

En pourcentage (%) des charges courantes (décaissées)	Minimum selon les Zones (2018)	Maximum selon les Zones (2018)	Moyenne selon les chiffres des Zones disponibles (2018)	Evolution temporelle moyenne (2015-18) – accroissement annuel des dépenses uniquement en Brabant wallon et au Luxembourg	TOTAL (incomplet²³⁸ sur 2018 pour les Zones wallonnes) – estimation arrondie en mios €
Achats – Services & biens divers	9,40	25,40	13,80	11,25	33,85
Personnel	69,25	89,6	82,6	3,25 – 15,75	202,75
Autres (charges financières, emprunts & subsides)	0,5	8,75	3,6	–	8,9
Total (arrondi)			100		245,5

Nous avons également réalisé quelques focus sur les dépenses d'exploitation des zones de secours, qui constituent la majeure partie des charges, en particulier les frais de personnel. Les chiffres ci-dessous sont donc à considérer a minima et en tant que moyenne minimale estimée, mais certainement pas comme chiffres complets ni vérifiés par les responsables des zones de secours.

²³⁷ Les comptes 2019 n'ont pas pu être obtenus.

²³⁸ Pour l'année 2018, il manque les Zones de Hainaut Est et de la DG (Deutschsprachige Gemeinschaft) et certains comptes ne sont pas définitifs.

Aperçu 2018 – par rapport au total des charges d’exploitation

En pourcentage (%) des charges d’exploitation	Minimum selon les Zones (2018)	Maximum selon les Zones (2018)	Moyenne selon les chiffrages des Zones disponibles (2018)	TOTAL (incomplet²³⁹ sur 2018 pour les Zones wallonnes) – estimation arrondie en mios €
Achats – Services & biens divers	8,59	23,47	12,86	33,85
Personnel	64,07	84,59	77,05	202,75
Autres	0,47	7,93	3,38	8,9
Amortissements (et Provisions)	2,77	15,24	6,72	17,7
Total			100	263,2

Le fait d’ajouter les amortissements dans l’analyse ne change pas fondamentalement les ordres de grandeur. Mais il importe de rappeler que la majeure partie des investissements sont destinés soit à la construction de nouvelles casernes de pompiers, soit à leur rénovation, afin de se conformer aux normes.

De nos examens des chiffres disponibles et des quelques données synthétiques présentées ressortent trois éléments essentiels :

- la prépondérance des frais de personnel et leur inévitable augmentation ;
- la croissance importante des achats et services & biens divers nécessaires pour le fonctionnement des zones de secours ;
- les dépenses significatives des Provinces, et ce dès avant la constitution des zones de secours, dans les frais de formation et les écoles du feu ou dans l’acquisition de matériel.

* Tout d’abord, la charge financière la plus importante des zones de secours concerne le personnel (plus de 80%). Notre estimation rejoint celle réalisée de son côté par l’expert du Cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux, à savoir entre 80 et 85%, qui note par ailleurs qu’il y a très peu de différences structurelles entre zones de secours pour ce qui relève des frais de

²³⁹ Pour 2018, il manque les Zones de Hainaut Est et de la DG (Deutschsprachige Gemeinschaft).

personnel. Les frais de personnel croissent de manière importante d'année en année (au minimum de 3% par an, mais plutôt de l'ordre d'une dizaine de pourcent en moyenne), ce qui est considérable d'autant plus que cette augmentation pèse sur 80% des charges d'exploitation.

Rappelons qu'à l'instar des zones de police, la part des agents statutaires est très largement prépondérante (environ 90%). L'importante croissance annuelle des charges de personnel provient aussi des conséquences – et donc des risques sur les estimations budgétaires des cinq ans à venir – des charges additionnelles résultant de la réforme des personnels des services de secours, en cours depuis 2007, mais dont les nombreux arrêtés pris dès 2010-12 et jusque 2018, y compris les circulaires consécutives, présentent leurs effets avec décalage.

De nombreuses décisions prises au niveau fédéral vont impacter à court et moyen termes les charges de personnel des services de secours. Citons, sans être exhaustif : le statut administratif et pécuniaire des pompiers (mais aussi des ambulanciers), la revalorisation de certaines indemnités et allocations, la problématique des pompiers volontaires (de l'indemnisation de leurs gardes à domicile à la professionnalisation complète en passant par leur régime de cotisations de sécurité sociale et la question de leur pécule de vacances), la réorganisation du temps de travail, les exigences minimales relatives au personnel opérationnel (y compris certaines fonctions administratives liées aux opérations de secours), le financement futur des pensions, en ce compris les décisions relatives aux régimes de pension (pénibilité, ...), etc.

Cette longue liste de véritables « surcoûts » exponentiels par rapport à la situation initiale des zones de secours justifie pleinement, à nos yeux, faute d'un financement du niveau fédéral pour couvrir ces charges, que les éventuelles interventions provinciales soient limitées à un plafond absolu, exprimé en termes monétaires et non pas calculées en pourcentage du déficit imprévisible des zones de secours.

Tout cela a des impacts spécifiques sur chaque zone de secours, selon la proportion de pompiers professionnels/volontaires, mais aussi en fonction de leur pyramide respective des âges. Les conséquences financières et budgétaires de toutes ces décisions nécessiteraient des calculs affinés (non réalisables dans le cadre de cette étude) pour estimer, zone par zone, les impacts financiers sur les budgets des années à venir. Rappelons qu'il s'agit là de décisions prises ou à prendre au niveau fédéral et qu'elles devraient donc être assumées par celui-ci et non par les pouvoirs locaux qu'ils soient communaux ou provinciaux.

* Au niveau des achats / services & biens divers, qui constituent quelque 13% des dépenses totales selon nos estimations, il convient de noter que leur croissance annuelle est importante. Les estimations chiffrées de l'expert du Cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux se situent entre 12 et 15%.

Comme pour les frais de personnel, il faut relever ici aussi des décisions prises au niveau fédéral qui impactent les charges d'exploitation des zones de secours. Mentionnons, à titre d'exemple, les normes minimales d'équipement de protection individuelle, les coûts liés à la formation continue et à la préparation physique du personnel opérationnel, les impacts issus des décisions relatives à « l'aide adéquate la plus rapide et les moyens adéquats » pour l'assurer (procédures et interactions entre zones, conditions minimales, etc.), sans oublier ni la prévention ni la formation.

* Des estimations chiffrées plus précises ont pu être établies pour ce qui concerne les dépenses de formation et d'intervention des Provinces dans la prise en charge de matériel.

Commençons par préciser qu'actuellement, outre la ponction sur le Fonds des Provinces, ces dernières contribuent aux zones de secours par divers apports « en nature » tels que des formations, la mise à disposition de personnel, de matériel ou de locaux, l'achat d'infrastructures, la prestation de services de type « secrétariat social », la prestation de services de facturation, la prestation de services informatiques, etc.

Dans le cadre de l'étude sur les flux financiers provinciaux, et sur base de chiffres transmis par les Provinces, les dépenses (brutes) provinciales pour ces apports peuvent être synthétisées comme suit pour l'année 2018.

2018 – Apports en nature des Provinces aux zones de secours
(hors ponction sur le Fonds des Provinces)

Province	Dépenses directement et indirectement imputables aux Zones de secours
Hainaut	3.492.421 €
Liège	4.100.672 €
Namur	1.208.458 €
Brabant Wallon	n.d. ²⁴⁰
Luxembourg	1.897.705 €

²⁴⁰ Les chiffres pour le Brabant wallon n'étaient pas directement disponibles et n'ont pas pu nous être transmis lors de la finalisation de cette partie.

3.2.2. Les budgets et l'intervention potentiellement attendue des Provinces au bénéfice des Zones de secours

Au gré de l'évolution des discussions avec les divers acteurs concernés, nous avons pu bénéficier de diverses données budgétaires des zones de secours établies à divers moments de l'année 2020.²⁴¹

Nous avons analysé tous ces documents et les avons mis en regard de nos observations, calculs, estimations et recherches propres. De ce travail d'analyse, ressortent plusieurs constats qui devront également être mis en regard des considérations juridiques et fiscales des deux sections suivantes. Celles-ci traceront des perspectives et scénarios de financement des zones de secours.

Au vu de l'évolution de l'actualité, l'examen des budgets 2020-24 s'est fait sur base des données récoltées par le Cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux. De ces chiffres, mais également des analyses et des projections réalisées par un expert de ce Cabinet (projections en constante évolution), il ressort clairement que les Provinces ne sont pas en capacité de supporter ni la totalité ni même 60% de la part de financement des zones de secours wallonnes actuellement prise en charge par les Communes.

Les débats au Parlement wallon et les réponses du Ministre des Pouvoirs locaux suite aux interpellations au Parlement wallon ont d'ailleurs clairement confirmé ce constat entretemps : « A l'instar des comptes 2018, l'analyse des comptes 2019 confirme qu'aucune Province n'est en mesure de reprendre à sa charge l'intégralité du financement des zones de secours. »²⁴². L'équipe de recherche ne peut que confirmer cette analyse, d'autant plus que les budgets des zones de secours évoluent fortement et sont tributaires de décisions extérieures.

Discussion de la reprise proposée par le Gouvernement régional wallon du financement des zones de secours par les Provinces

Dès le mois de mars 2020, suite à divers entretiens avec le Cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux, la conclusion apparaissait clairement : aucune Province wallonne n'est en mesure de reprendre le besoin de financement des zones de secours à sa charge d'ici la fin de la législature en 2024, ce qui – afin de soulager les finances communales – était prévu dans la Déclaration de politique régionale.

²⁴¹ Ces éléments nous ont été transmis par l'APW, que nous tenons à remercier ici à cet égard.

²⁴² Note au Gouvernement wallon du 9 juillet 2020.

La Note au Gouvernement wallon du 5 mars 2020 fait état d'une contribution nette des Communes²⁴³ au financement des zones de secours de 184 millions d'euros en 2018 et ce chiffre était estimé à 196 millions au budget initial de l'année 2020. Ce montant peut être mis en regard de la capacité budgétaire des Provinces et du solde « disponible » estimé à 163 millions d'euros en 2018 dans cette même note ; capacité qu'il conviendrait de vérifier à l'aune de chiffres plus actuels.

L'analyse des comptes des Provinces, réalisée par nos soins et présentée dans la première partie de ce rapport, permet de relever deux autres grandeurs et de les mettre en perspective.

D'une part, nos regroupements de catégories comptables font état de 227 millions d'euros de dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des Provinces wallonnes et de 103 millions d'euros de dépenses de transfert pour l'année 2018. Si les Provinces devaient reprendre à leur charge la totalité de la part actuellement prise en charge par les Communes, elles ne pourraient tout simplement plus fonctionner. Par ailleurs, les dépenses de transfert sont souvent liées à des contrats/conventions pluriannuels, dont la rupture pourrait poser des problèmes juridiques. Par ailleurs, comme déjà signalé, ce non-support public provincial entrainerait un préjudice pour nombre d'actions supracommunales ainsi (co-)financées, mais nuirait aussi aux structures et entités participées par les Provinces, sans perdre de vue les services rendus in fine à la population qui en seraient impactés. Si ce n'était qu'un jeu de vases communicants, on pourrait s'interroger sur sa pertinence, mais il nous semble clair que ce ne sont pas les plus petites Communes ni les Villes déjà en équilibre financier précaire qui assumeraient, à la place des Provinces, les missions exercées par ces dernières, puisque le but de la réforme envisagée est d'alléger les finances communales.

D'autre part, dans la Section 1.4., a été estimé le coût supporté par les Provinces wallonnes pour les missions qu'elles assument en vertu de délégation de compétences. En dehors des zones de secours (pour lesquelles une fraction du Fonds des Provinces est mise à contribution), les Provinces ne reçoivent pas de compensation financière pour mener à bien ces missions déléguées. Or, au total pour l'année 2018, les Provinces wallonnes assument, sur fonds propres donc, 16,544 millions d'euros, ce qui représente 1,21% des dépenses totales des Provinces toutes missions confondues. Ce montant est supérieur à leur contribution de 2018 au titre des zones de secours, mais reste dans des 'proportions' acceptables pour l'ensemble des Provinces wallonnes comparativement à leurs autres missions et rôles.

En effet, en 2018, l'intervention des Provinces dans le financement des zones de secours correspond à 10% du montant du Fonds des Provinces pour une contribution totale de 14,364 millions d'euros²⁴⁴, qui se décompose comme suit pour chacune des Provinces :

²⁴³ hors communes germanophones.

²⁴⁴ Note au Gouvernement wallon du 5 mars 2020.

Brabant Wallon :	1,202 million €
Hainaut :	6,301 millions €
Liège :	3,473 millions €
Luxembourg :	1,235 million €
Namur :	2,152 millions €

La proposition de faire porter le financement actuellement à charge des Communes totalement sur les Provinces ferait plus que décupler leur contribution actuelle.

A alors été envisagé – et cette proposition est toujours sur la table des discussions – d’opérer un transfert progressif de la participation provinciale et de plafonner à 60% (quote-part à atteindre progressivement d’ici 2024) la participation des Provinces, avec d’une part, le maintien d’une contribution communale (comme le prévoit la loi du 15 mai 2007) à hauteur de 10% (ce qui permet aussi de leur laisser une représentation au Conseil de la zone de secours), d’autre part, l’intervention du niveau fédéral à hauteur de 30%, proposition nécessitant accord de l’Etat fédéral.

Dans la note au Gouvernement wallon du 5 mars 2020 (confirmée par celle du 9 juillet 2020), il apparait que cette participation provinciale viendrait en sus des 10% du Fonds des Provinces affectés aux zones de secours. A la lecture des interpellations au Parlement wallon, l’interprétation possible et les conséquences éventuelles du phrasé exact des textes des arrêtés futurs devront être étudiés en temps utiles, puisque la note au Gouvernement wallon du 9 juillet 2020 indique pour sa part que :

« En sa séance du 14 mai 2020, le Gouvernement wallon a décidé :

1. De charger le Ministre des Pouvoirs locaux :
 - D’informer les provinces quant à la proposition de mise en œuvre de la DPR, à savoir une reprise fixée à 60% de la part nette à charge des Communes du coût des zones de secours, avec un transfert de 20% du montant en 2020, de 30% en 2021, de 40 % en 2022, de 50% en 2023, et de 60% en 2024 (outre le maintien²⁴⁵ de l’actuelle dotation provinciale prévue au niveau du Fonds des provinces) ».

Le défi majeur du financement des zones de secours provient des difficultés à chiffrer l’évolution des coûts, mais aussi de pouvoir les budgéter sur plusieurs années. Ne mentionner que des pourcentages comporte un risque très important pour les Provinces de ne pas pouvoir disposer de données ex ante relatives à l’effort financier qui leur sera demandé.

²⁴⁵ C’est nous qui soulignons.

Dans cette perspective, il sera donc primordial que les Provinces puissent avoir un droit de regard et de contrôle effectif sur les comptes et budgets des zones de secours de leur territoire respectif, d'autant plus si elles sont amenées à en supporter la majeure partie des dépenses.

A défaut de la fixation d'un plafond à l'intervention dans la couverture de leur déficit, il faut – à l'instar de normes chiffrées de progression des coûts dans les soins de santé – fixer une norme maximale de croissance des dépenses des zones de secours, pour assurer aux Provinces, mais aussi aux autres entités participant à leur financement, une prévisibilité d'intervention financière. Une telle décision doit bien sûr être prise en concertation, après réflexion associant l'ensemble des acteurs et niveaux de pouvoirs concernés. Le taux maximum de progression doit, bien entendu, relever d'une décision politique. Actuellement, l'article 72 de la Loi de 2007 sur la sécurité civile précise qu'en cas de tarissement des sources de financement des zones, le déficit doit être comblé par les Communes. Pour que la fixation d'un maxima de progression des coûts soit efficace, il faut donc également faire supporter ce tarissement sur l'autorité fédérale. Or c'est l'autorité fédérale qui est compétente pour modifier cet article de la loi de 2007²⁴⁶.

Etablir une telle norme nécessiterait tout d'abord de déterminer précisément un point de départ avec des comptes arrêtés et définitifs pour l'ensemble des zones de secours, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Ensuite, c'est la progression annuelle des charges de personnel qui représentent quelque 80-85% des charges à financer qu'il faudra prioritairement établir. Ces éléments sont à calculer au niveau de chaque zone, en fonction du personnel concerné et nécessaire pour assurer le fonctionnement des missions allouées. Après, il est nécessaire d'évaluer les besoins en matériel et fournitures (mais aussi en services-support, notamment en matière de digitalisation) et la maintenance régulière des stocks nécessaires, afin de prévoir à quelles dépenses chaque zone de secours sera confrontée. Sur base de ces éléments, une norme de progression des dépenses réaliste et réalisable en termes de financement pourrait être établie, avec des nécessaires arbitrages.

Pour illustrer la difficulté des estimations budgétaires, reprenons les propositions au niveau régional des interventions qui seraient attendues des Provinces dans le financement des zones de secours, telles qu'elles ressortent des 2 Notes au Gouvernement wallon, respectivement du 5 mars et du 9 juillet 2020. Si les deux Notes font état des mêmes chiffres pour les contributions attendues pour l'année 2020, les projections pour les années 2021 à 2024 s'établissent comme suit (en mios €), avec respectivement en caractères bleu/grisé les secondes projections établies au 9 juillet :

²⁴⁶ L'article 72 est libellé comme suit : « Si, après le tarissement des moyens visés à l'article 67, la zone ne dispose pas des moyens financiers suffisants pour couvrir les dépenses nécessaires à l'accomplissement de ses missions, la différence est supportée par les Communes de la zone selon la clef de répartition visée à l'article 68 ».

Intervention provinciale escomptée (en mios €)	2020	2021		2022		2023		2024	
Brabant Wallon	3,3	5	6,3	6,7	9	8,3	11,7	10	14,6
Hainaut ²⁴⁷	14,9	22,3	25,9	29,7	36,7	37,2	47,6	44,6	59,2
Liège	11,9	17,8	19,9	23,8	27,8	29,7	36	35,6	44,8
Luxembourg	3,6	5,4	6,1	7,3	8,6	9,1	11,1	10,9	13,8
Namur	5,5	8,2	9,9	10,9	14,4	13,7	18,9	16,4	23,3
TOTAL	39,2	58,8	68,1	78,4	96,5	98	125,3	117,6	155,7

Notons que les chiffres ci-dessus doivent encore être vérifiés, en concertation avec les zones de secours, au niveau des frais de personnel en raison des normes d'encadrement et des conséquences budgétaires qu'elles impliquent.

Mais on ne peut que constater l'importante évolution de ces estimations, établies à 4 mois d'intervalle, qui amèneraient un surcoût à charge de Provinces de 155,7 millions d'euros en 2024. Cette contribution serait dix fois supérieure à ce que les Provinces ont apporté en 2018 comme contribution au financement des zones de secours.

Pour l'année 2020, grâce à un effort concerté de tous les acteurs, des solutions ad hoc et « one shot » ont pu être dégagées : d'une part grâce à un effort des Provinces, d'autre part par un soutien spécifique régional de 7,5 millions d'euros aux Provinces dans le cadre de la reprise du financement des zones de secours pour l'exercice 2020²⁴⁸. « La répartition de ce montant de 7.500.000 € sera calculée chaque année sur la base des budgets transmis par les zones de secours. », poursuit la note au Gouvernement wallon du 9 juillet 2020.

Mais, pour la suite, à savoir les années 2021 et suivantes, les perspectives ne sont guère évidentes et aucune solution structurelle ne se dégage, sauf la demande adressée aux

²⁴⁷ Une projection a été établie, car les données pour la zone de Hainaut Est ne sont pas connues.

²⁴⁸ Cf. point 5 de la Note au Gouvernement wallon du 9 juillet 2020

Provinces de revoir leurs propres compétences et leur propre gestion des ressources humaines.

Les pistes proposées au point 6 de la Note du 9 juillet, si elles peuvent de ci de là être utilisées, ne sont absolument pas de nature à apporter des réponses structurelles à la hauteur des montants en considération. Même si une reprise du personnel provincial et des missions provinciales correspondantes par la Région wallonne est également évoquée, cela ne fait que reporter les charges y afférentes sur un autre niveau de pouvoir public. Cependant, c'est une piste qui pourrait se comprendre dans une perspective de continuité des services et qui permettrait d'éviter des licenciements. Enfin, la proposition énoncée d'utiliser la fiscalité provinciale est limitée, du fait du respect attendu des circulaires budgétaires.

Cela ne laisse donc guère de marge de manœuvre aux Provinces, sauf à considérer d'autres pistes, comme ce sera analysé dans les sections suivantes de cette étude.

Et comme le 'conclut' – sans doute provisoirement – cette Note au point 8 : « le montant du financement des zones de secours par les Provinces dépassera en 2024 largement le montant du Fonds des Provinces qui s'élèvera en 2024 à 138,6 millions € (montant estimé par le SPW IAS). ».

3.2.3. Perspectives

La charge du financement de ces missions éminemment publiques que sont les secours et la lutte contre l'incendie incombe aux pouvoirs publics : historiquement, au niveau « national » d'une part et au niveau « municipal » d'autre part. Il importe de trouver une juste et équitable répartition de cette charge, tout en gardant à l'esprit les marges de manœuvre qu'ont ou peuvent avoir les différents niveaux de pouvoir. Or, comme l'a montré la section précédente, dans l'état actuel des choses, la marge de manœuvre et l'autonomie fiscale des Provinces sont extrêmement limitées.

D'autre part, suite à l'analyse des comptes et budgets des zones de secours, l'équipe de recherche estime intéressante certaines pistes envisagées par la réforme de la comptabilité provinciale dans le cadre de la simplification administrative. Cela permettrait notamment de disposer d'outils comptables permettant la construction de ratios plus rapidement utilisables. Au niveau des zones de secours – dont les comptes approuvés ne sont parfois disponibles qu'avec retard –, une simplification des procédures comptables rendrait plus rapidement disponible l'obtention des comptes, mais permettrait aussi de baliser plus directement

l'évolution des coûts des zones de secours et donc de déterminer les trajectoires budgétaires pour assurer leur nécessaire financement.

Enfin, l'équipe de recherche ne peut que rappeler ici une évidence quant à la méthode : l'éventuelle reprise du financement du déficit des zones de secours par les Provinces doit être envisagée dans un cadre global prenant en compte les missions, le financement et l'avenir de l'institution provinciale.

Dans les sections suivantes seront abordés brièvement les modes de financement des zones de secours dans quelques pays proches, avant d'examiner plus avant des pistes de solutions et la faisabilité relative de scénarios potentiels de financement des zones de secours en Wallonie.

3.3. Modes de financement dans d'autres pays proches

Une brève étude comparative a été menée pour examiner les solutions retenues ou envisagées par les pays proches de la Belgique en termes de financement des zones de secours et/ou des services de pompiers et de sécurité civile. La recherche s'est surtout concentrée sur des pays à structures fédérales ou bien avec une forte autonomie des Communes et structures/divisions de 2^e niveau territorial (juste au-dessus des communes).

Les différences principales tiennent à divers facteurs et configurations nationales : nombre relatif de pompiers volontaires²⁴⁹/professionnels ; mode de rémunération – dans certains pays, les gardes ne sont pas rémunérées au même taux que les interventions – ; conditions/exigences/normes d'emploi/sécurité par brigade²⁵⁰ ; configuration spatiale/territoriale et économique du pays (cf. densité de population (urbaine/rurale) et du réseau routier respectif, intensité de zonings industriels à risques²⁵¹ versus grands espaces de ruralité, responsabilité de divers niveaux institutionnels, etc.). Cependant, les différences se marquent aussi fortement selon qui gère et finance les infrastructures et le matériel (y compris l'organisation et l'adaptation technologique des systèmes de contact (centraux et systèmes de permanences téléphoniques)). Par ailleurs, il ne faut pas négliger les risques climatiques de plus en plus « invasifs » et qui engendrent des interventions de bien plus grande envergure et de durée nettement plus longues qu'un feu de bâtiment ou de véhicule.

Sans entrer dans le détail organisationnel, figurent ci-dessous quelques pistes/types de financement. Il importe de noter que dans la plupart des pays, les sources de financement sont multiples et mixtes. Les moyens financiers sont soit levés par les pouvoirs locaux, soit par les pouvoirs centraux et ensuite redistribués via des clés de répartition. Dans la plupart des pays, on assiste à une combinaison de modes de prélèvement et de financement. Dans certains pays, on trouve aussi des donations et/ou des contributions d'entreprises surtout en faveur des pompiers volontaires. Enfin, partout on retrouve des conventions de mutualisation des services et d'aide réciproque, aussi – si besoin – en matière de soutien financier ou de

²⁴⁹ Il importe de noter qu'en Allemagne, Autriche et Suisse, la très grande majorité (plus de 95%) des pompiers sont organisés sous forme de brigade volontaire (en particulier dans les zones rurales et en montagne) et les jeunes – dès 15 ans – sont formés à cette tâche. Cela relève d'une sorte de service civil volontaire, fortement encouragé par les pouvoirs publics et l'éducation nationale (ou celle des Länder/Cantons).

²⁵⁰ Cf. l'étude de la FSESP (Fédération Syndicale Européenne des Services Publics) / ETUI (European Trade Union Institute) (2012), *La santé et la sécurité des hommes du feu*.

²⁵¹ Selon les pays (notamment aux Pays-Bas et en Allemagne), des brigades industrielles sont obligatoires pour des sites classifiés à risque. Ainsi, aux Pays-Bas, à côté des 25 zones de secours, on compte plus de 1000 brigades industrielles (dont près de 400 pour des entreprises à risque important) spécialisées en fonction des risques propres/spécifiques à leur entreprise et aux alentours.

mise en commun du matériel. Le matériel lourd et les gros investissements sont le plus souvent à charge des autorités régionales ou fédérales.

Modes de financement et/ou de bases taxables, avec un regard particulier sur la solution 'taxe sur les contrats d'assurance'

Une taxe additionnelle sur les contrats d'assurance garantissant le risque incendie est pratiquée dans environ la moitié des pays européens, mais seulement 30% des états ²⁵².

En **Allemagne**, les Länder prélèvent une taxe additionnelle sur les contrats d'assurance-incendie (bâtiments et contenu situés en Allemagne & véhicules immatriculés en Allemagne) tant des ménages que des entreprises. De plus, du côté des entreprises, des taxes additionnelles sont également prélevées sur les contrats d'assurance d'interruption de service/d'activité, lorsque le feu/incendie est un des risques couverts.

Selon les types de contrats d'assurance, ces taxes additionnelles sont de l'ordre de 20%.

Les recettes de taxes sont collectées/centralisées au niveau fédéral/national et ensuite réparties – en vertu d'une loi fédérale fixant le pourcentage d'allocation respectif – et rétrocédées aux différents Bundesländer. Les clés de répartition sont basées sur les critères suivants :

- * 40% lié au poids économique du Land (VA brute), ce qui correspond à une approximation de la composante 'activité industrielle et économique' – répartie à raison de 5% sur agriculture/sylviculture/pêche (pour prendre en compte les étendues agricoles et forestières) et de 35% pour le reste des secteurs d'activité économique ;
- * 40% lié à la population (pour tenir compte à la fois des citoyens et des travailleurs) ;
- * 20% lié au nombre de ménages, ce qui est une approximation du nombre de bâtiments et véhicules privés en circulation.

Ensuite, chaque Land décide en pleine autonomie comment il alloue ces moyens entre les zones de secours locales.

Il importe de noter que plusieurs Länder allouent des moyens complémentaires aux services de secours et d'incendie, en les prélevant sur leurs budgets propres. Appel est fait également aux projets transrégionaux voire européens pour financer du matériel plus spécifique et/ou de plus grande capacité servant à plusieurs zones de secours.

²⁵² Analyse non publique réalisée sur base d'une étude *Indirect Taxation on Insurance contracts in Europe*, CEA Insurers of Europe (parue à intervalles réguliers).

En **Autriche**, la taxe sur les primes d'assurance est collectée au niveau fédéral/national et rétrocédée aux Länder. Ces derniers sont chargés avec le produit de cette taxe de financer les écoles du feu (notamment pour former les pompiers volontaires) et d'allouer des subsides aux brigades de pompiers/secouristes, afin de couvrir l'équipement minimum imposé au niveau fédéral/national. Le financement doit également servir à la politique de prévention des incendies.

Cependant, la concurrence par les prix entre assureurs a conduit à une réduction du produit de la taxe. Ceci a conduit à des difficultés de trésorerie pour ce « Fonds de l'assurance-incendie » et donc à de très longs délais de paiement en faveur des casernes et services du feu.

De plus, il est apparu que les interventions spécifiquement dédiées à la lutte contre le feu étaient en réduction constante et structurelle, alors que les interventions sur la route (désincarcérations et feux de véhicule) sont en augmentation croissante, allant de pair avec la densité de trafic. Depuis plusieurs années, le Bund fédéral est en négociation avec les Länder pour imposer une taxe sur les assurances-véhicules (automobiles et camions) pour couvrir le financement des services-incendie. Mais aucun accord n'a encore pu être trouvé et une difficulté additionnelle provient du nombre de véhicules étrangers circulant en transit sur les (auto-)routes autrichiennes et dont il faut assurer les interventions.

Ajoutons que les pompiers volontaires sont organisés et financés au niveau communal, avec une part importante de dons défiscalisés tant pour les particuliers que pour les entreprises. Les brigades de pompiers bénéficient d'exemptions fiscales et d'avantages fiscaux sur les recettes d'événements qu'ils organisent pour récolter des dons. Quant au matériel, il bénéficie de subventionnement régional et national mais aussi de dons en nature ou financiers et sponsorings, opérations qui sont défiscalisées dans le chef des entreprises.

Quant aux interventions plus techniques et en entreprises, elles peuvent être facturées au bénéficiaire(s) de l'intervention ou à leur assureur.

Enfin, le fonds des catastrophes intervient financièrement et dédommage les services de secours lors d'interventions à plus grande échelle.

Notons, au passage, qu'au **Danemark**, plus de 50% des municipalités ont « privatisé » les services d'incendie et sous-traitent les prestations à la société FALCK, importante entreprise active dans la lutte contre l'incendie et les services de secours en Europe. Cependant les municipalités demeurent civilement responsables de la bonne application des standards

nationaux et doivent rendre des comptes sur les résultats finaux. Dans la pratique, les corps de pompiers de FALCK sont placés sous l'autorité administrative d'un employé municipal.

En **France**, les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours – s'élevant à près de 5 milliards d'euros annuellement – sont financées par :

- la contribution des Conseils départementaux²⁵³ alimentée à hauteur d'un milliard d'euros par une fraction de la TSCA (Taxe spéciale sur les conventions d'assurance)²⁵⁴ versée par l'État au titre du financement des SDIS (service départemental d'incendie et de secours), établissements publics administratifs qui bénéficient de l'autonomie financière ;
- la contribution des Communes et intercommunalités ;
- d'autres ressources.

La taxe sur les conventions d'assurances (TCAS) est un impôt équivalant aux droits d'enregistrement et de timbres. Elle revêt le caractère d'une taxe « sui generis » qui a pour assiette toute convention d'assurance dès lors que le risque est situé en France. Selon le risque assuré, le prélèvement est différent²⁵⁵, allant de 30% généralement pour les assurances contre l'incendie à 7% pour les assurances contre les pertes d'exploitation consécutives à un incendie ou encore les assurances maladies complémentaires, en passant par 17-19% pour les assurances véhicules et bateaux par exemple.

L'État transfère une partie du produit de la taxe aux départements en compensation des nouvelles compétences qui leur sont attribuées et pour contribuer au financement des services départementaux d'incendie et de secours.²⁵⁶

Comme la taxe sur les conventions d'assurances touche, sauf cas d'exonérations, toutes les conventions conclues avec une société ou compagnie d'assurances ou avec tout autre assureur français ou étranger, elle est réglée par les particuliers et les entreprises souscripteurs. Les sommes collectées sont alors reversées par les assureurs au Trésor public.

Une réflexion est en cours pour revoir le financement des services d'incendie, notamment en raison d'un accroissement notable des incendies et interventions dues aux raisons

²⁵³ Selon un rapport de la Cour des Comptes de 2011 (Cour des comptes, *Synthèse du Rapport public thématique sur les SDIS*, novembre 2011, 23 p.), 56 % du financement provenait à l'époque des départements, le reste principalement des intercommunalités et des Communes.

²⁵⁴ TSCA : <https://www.economie.gouv.fr/particuliers/taxe-sur-conventions-assurances>

²⁵⁵ Cf. Article 1001 du code général des Impôts

²⁵⁶ Le reste du produit est reversé à la Caisse nationale des allocations familiales et à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés pour les contrats d'assurance maladie et au Conseil national des barreaux pour les contrats de protection juridique.

climatiques, mais aussi pour répondre aux nécessaires investissements techniques et technologiques pour mutualiser les systèmes d'information et de gestion. Ce dernier aspect est piloté par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC).²⁵⁷

Aux **Pays-Bas**, les 25 « régions de sécurité » sont en grande partie (pour environ 85%) financées par les Communes via le Fonds municipal. Le reste (15%) provient du gouvernement central et la contribution en 2019 s'élevait à environ 180 millions d'euros.

Récapitulatif

- * Impôts communaux/régionaux/nationaux
- * Taxe additionnelle à des contrats d'assurance
 - Incendie (Bâtiment et contenu)
 - Véhicule
 - Interruption d'activité
 - Autres (notamment en France)
- * Avantages fiscaux lors d'organisations d'événements pour collecter des dons
- * Dons défiscalisés pour particuliers (dons financiers) et entreprises (dons en nature ou financiers, sponsoring défiscalisé)

Notons que dans certains autres pays (y compris dans certains Etats des USA), des réflexions sont en cours – notamment dans une perspective plus 'redistributive' – pour revoir la fiscalité immobilière locale/régionale et prélever un pourcentage de la taxe foncière tant des ménages que des entreprises pour financer les services d'incendie.

D'autres réflexions envisagent de prélever une fraction de la taxe touristique, pour faire contribuer également les non-résidents.

²⁵⁷ Cf. les débats au Sénat Français (depuis l'automne 2019) : <https://www.senat.fr/rap/l19-140-328-3/l19-140-328-32.html>)

3.4. Alternatives de financement envisageables

La présente sous-section se borne à présenter brièvement les différentes pistes d'optimisation de financement direct ou indirect qui pourraient être envisagées en vue de répondre au besoin de financement des zones de secours. Sont successivement énoncés (I.) l'hypothèse de la conclusion d'accords multipartites entre différents niveaux de pouvoir, (II.) l'hypothèse d'un financement d'origine régionale et, enfin, (III.) l'hypothèse d'un autofinancement des Provinces dans lequel elles mettent en œuvre les moyens fiscaux ou non fiscaux à leur disposition pour recueillir des recettes supplémentaires. Nous omettons volontairement de présenter un scénario impliquant un transfert financier des Communes vers les Provinces ; ce type de scénario ne ferait que déplacer la question du « besoin de financement » d'un niveau de pouvoir vers un autre et l'état des finances publiques communales ne semble pas permettre de s'orienter vers une telle possibilité.

La Section 3.5. (voy. *infra*) étudiera certains scénarios de manière plus approfondie.

3.4.1. Scénario I – Conclusion d'un accord multipartite

- **Variante I.1 : Accord multipartite entre la Région wallonne, les Provinces et les Communes**

Au contraire des accords de coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées, ou entre ces dernières (voy. *infra* scénario I.2.), il n'existe pas de cadre particulier règlementant la conclusion d'accords entre la Région wallonne et les collectivités locales, autre que les limites inhérentes à l'exercice de la tutelle administrative de la première sur les secondes.

Les expériences flamandes et wallonnes passées nous éclairent sur les forces et faiblesses des accords multipartites entre une Région et les collectivités locales situées sur le territoire de celle-ci. Ce scénario est développé dans la section 3.5.

- **Variante I.2. : Accord de coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées (Régions)**

La section 3.1. a permis de détailler l'imbrication des compétences régionales et fédérales dans le régime actuel de financement des zones de secours. D'une part, l'autorité fédérale est compétente, en vertu de sa compétence résiduelle, en matière de protection civile (au sens large) en ce compris l'organisation et le financement des zones de secours. D'autre part, la Région wallonne s'est vu transférer la compétence en matière de financement général des

pouvoirs locaux, ces derniers étant eux-mêmes impliqués dans le financement des zones de secours en vertu de l'article 67 de la loi sur la sécurité civile (loi organique fédérale). Nous avons également soulevé les difficultés auxquelles devraient faire face la Région wallonne si elle entendait se saisir de compétences implicites pour soulager les Communes du financement des zones de secours. Ces constats nous ont amené à suggérer la coopération entre les différentes collectivités politiques, en l'espèce l'autorité fédérale et les Régions, aux fins d'adaptation ou de fixation d'un système de financement des zones de secours plus pérenne. A cette fin, la coopération entre les collectivités politiques pourrait se matérialiser par la conclusion d'un accord de coopération.

L'État, les Communautés et les Régions peuvent conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun²⁵⁸. L'accord de coopération se définit comme « *un traité de droit interne, conclu entre deux ou plusieurs entités fédérale et/ou fédérées, et ayant pour objet, comme son nom l'indique, de formaliser une coopération entre lesdites entités dans une matière déterminée* »²⁵⁹.

Pour certaines matières énumérées limitativement dans les lois spéciales de réformes institutionnelles et de financement des Communautés et Régions, la conclusion d'un accord de coopération est obligatoire. Dans toutes les autres matières, elle est facultative. Les matières mobilisées pour l'adaptation du système de financement des zones de secours ne requièrent *a priori* pas de manière obligatoire la conclusion d'un accord de coopération²⁶⁰.

Par ailleurs, la conclusion d'un accord de coopération est un processus négocié qui doit aboutir à un consensus et pour lequel, par conséquent, chaque entité dispose d'une faculté de blocage²⁶¹.

La Cour constitutionnelle a précisé que : « *bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération prévue par l'article 92bis ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence ; il s'agirait là d'une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'État*

²⁵⁸ Art. 92bis, LSRI.

²⁵⁹ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, la Charte, 2019, p. 475.

²⁶⁰ Ces matières sont notamment listées à l'article 92bis, §2, 3 et 4 de la LSRI ; elles concernent, par exemple, l'hydrologie et la maîtrise des eaux, les actions nationales de sensibilisation en matière de sécurité routière, l'entretien, l'exploitation et le développement des réseaux de télécommunication et de télécontrôle en rapport avec le transport et la sécurité lorsque cela dépasse les limites d'une Région, la coordination des politiques d'octroi du permis de travail et d'octroi du permis de séjours, etc.

²⁶¹ M. EL BERHOUMI et C. NENNEN, « Le changement climatique à l'épreuve du fédéralisme », *Amén.*, 2018, liv.4., p.64.

fédéral, des Communautés et des Régions »²⁶². Autrement dit, les accords de coopération ne peuvent contrevenir à la répartition des compétences telles qu'elle est organisée au sein de la Belgique fédérale. Ils doivent être appréhendés comme « *complément au principe de la répartition exclusive des compétences* »²⁶³

La section de législation du Conseil d'État estime qu'il n'appartient pas au législateur fédéral d'intervenir dans des matières relevant de la compétence exclusive des entités fédérées, fût-ce par l'affectation de moyens financiers²⁶⁴. Ainsi, « [...] *les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale* »²⁶⁵.

L'accord de coopération n'étant qu'un instrument aux mains des législateurs fédéral et décrets, son contenu n'est pas prédéterminé. Nous pourrions l'envisager aussi bien comme outil nécessaire à la mise en place d'une taxation sur les contrats d'assurances (solution adoptée dans d'autres pays – voy. Section 3.3.) que comme fruit d'une concertation sur l'intervention conjointe des pouvoirs locaux et de l'autorité fédérale dans le financement des zones de secours.

²⁶² C.A., arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994, B.5.3.

²⁶³ Doc. parl., Ch. repr., sess. extr. 1988, n° 47-516/1, p. 30 ; Doc. parl., Sénat, sess. extr. 1988, n° 47-405/2, p. 7. A. HERAUT et A.-S. RENSON commentent : « ce passage des travaux préparatoires a été repris ultérieurement par la Cour constitutionnelle (C.C., arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994, B.5.2.) et par la section de législation du Conseil d'État. Selon cette dernière, « *les accords de coopération ont vocation à compléter le principe de la répartition exclusive des compétences à l'État, aux Communautés et aux Régions, et nullement à y déroger. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune* » (voy. not. en ce sens l'avis n° 41.545/VR du 28 novembre 2006 sur un avant-projet de loi relatif à la modification de la loi du 26 août 2003 portant assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relative à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service [Doc. parl., Sénat, sess. 2006-2007, n°3-2114/1, p. 24] et l'avis n°45.804/AG du 13 janvier 2009 sur un avant-projet d'ordonnance portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale, relatif à la mise en place du régime de paiement unique, p. 3). De la même manière, dans le cadre des travaux préparatoires de la Sixième Réforme de l'État, le Secrétaire d'État aux Réformes institutionnelles a souligné que les décrets conjoints visent à « *compléter efficacement le principe de la répartition exclusive des compétences et, partant, à faciliter une coopération plus étroite en ce qui concerne les compétences communautaires et régionales* » (Doc. parl., Sénat, sess. 2013-2014, n°5-1815/5, p. 15) » (A. HERAUT et A.-S. RENSON, «La coopération dans l'exercice des compétences » in C. ROMAINVILLE et M. VERDUSSEN (dir.), *Les grands arrêts sur le partage des compétences dans l'État fédéral*, Larcier, Bruxelles, 2019, p.139).

²⁶⁴ Avis du 2 février 1999, Doc., Sénat, 1998/99, n° 1886/3, à propos d'une proposition de loi créant un Fonds de compensation temporaire pour le parrainage et la lutte contre le tabagisme.

²⁶⁵ Notamment, avis 26.248/1, donné le 1^{er} avril 1997, sur un avant-projet de loi «*créant un programme de mise à disposition de chercheurs scientifiques au bénéfice des établissements d'enseignement universitaire et des établissements scientifiques fédéraux*» (Doc. parl., Chambre, 1996-97, n° 1022/1). Cet avis se réfère notamment à des avis du 25 janvier 1984 (Doc. parl., Chambre, 1983-84, n° 834-1, pp. 27- 29 et 42-46, et n° 834-10) et du 13 octobre 1992 (Doc. parl., Sénat, 1992-93, n° 526-1, pp. 158-159).

Conformément aux orientations choisies quant au contenu de ce rapport, ce scénario est présenté à titre informatif mais ne sera pas davantage développé.

3.4.2. Scénario II – Financement régional

Tirant le constat du besoin de financement des zones de secours et d'une volonté de la Région wallonne d'organiser sa prise en charge par les Provinces, le présent scénario implique la Région wallonne dans la recherche de nouvelles sources de financement, principalement fiscales. Différentes variantes sont examinées à cet effet.

A titre introductif, il convient de préciser que l'autonomie fiscale normative des Régions revêt principalement trois formes bien distinctes²⁶⁶.

Les taxes régionales propres, tout d'abord. Cette forme d'autonomie, qui repose directement sur l'article 170, § 2, de la Constitution, consiste en la faculté, pour une Région, de créer ses propres impôts de toutes pièces, c'est-à-dire à partir de rien. Comme cela sera précisé ci-après, la marge de manœuvre des autorités régionales est fortement restreinte par ladite règle fédérale *non bis in idem* qui impose aux Régions souhaitant créer un nouvel impôt de le faire en principe sur des faits générateurs fiscaux inédits.

La fiscalité dérivée sous la forme des « impôts régionaux ». Cette forme d'autonomie trouve son fondement dans les articles 3 à 5 de la Loi spéciale de financement des Communautés et des Régions (ci-après LSF) et est issue de la décentralisation de prélèvement fiscaux initialement établis et collectés par l'État national. Non seulement le produit de ces impôts, mais aussi les principales compétences normatives se trouvent désormais exclusivement dans les mains des Régions, au détriment de l'autorité fédérale. Au surplus, les Régions ont la faculté de reprendre à leur compte le service de ces impôts, de manière à ce que ceux-ci soient désormais établis et collectés par les administrations fiscales régionales plutôt que par le Service Public Fédéral (SPF) Finances.

La fiscalité dérivée sous la forme de l'impôt des personnes physiques régional. Depuis l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'État, les Régions bénéficient de prérogatives substantielles en matière d'impôt des personnes physiques : centimes additionnels calculés sur le montant de l'impôt État réduit ; diminutions d'impôt ;

²⁶⁶ Les quelques lignes qui suivent sont extraites du rapport du Tax Institute de l'Université de Liège déposé dans le cadre du Débat National belge sur la Tarification du Carbone et intitulé *Analyses juridiques liées à la mise en œuvre d'un mécanisme de tarification carbone dans les secteurs non-ets belges*, 2020.

augmentations d'impôt, réductions d'impôt et crédits d'impôt liés aux compétences matérielles régionales. Pour certains faits générateurs de réductions ou de crédits d'impôt, les Régions disposent désormais d'une compétence exclusive, au détriment de l'autorité fédérale.

Chaque fois que l'une de ces catégories d'autonomie fiscale est mise en œuvre par un législateur régional, il se doit de respecter le principe de la légalité de l'impôt (l'assemblée démocratiquement élue de la Région doit voter directement tous les éléments essentiels de l'impôt, sans délégation possible au profit de l'exécutif compétent – art. 170 Const.), ainsi que le principe de l'union économique et monétaire consacré par la Cour constitutionnelle²⁶⁷. Au surplus, si une norme fiscale régionale peut avoir un impact sur les compétences matérielles incombant à une autre collectivité politique (fiscalité incitative ou dissuasive), il n'en demeure pas moins que l'autorité normative concernée se doit de faire preuve de « proportion » dans l'empiètement opéré, par la voie fiscale, sur les attributions d'autrui. A cet égard, la Cour constitutionnelle exerce, de manière contraignante, un contrôle de proportionnalité.

- **Variante II-3. : Refonte du précompte immobilier wallon**

Le précompte immobilier est un *impôt régional* (conformément à l'article 3 de la LSF) sur la base duquel les Communes et Provinces lèvent des centimes additionnels en application de l'article 464/1 du Code des impôts sur les revenus. Une majoration de la base de calcul de ces additionnels augmenterait proportionnellement les recettes de ceux-ci sans intervention des Provinces et Communes.

Une réflexion sur la refonte du précompte immobilier en Région wallonne n'est pas prévue dans la déclaration de politique gouvernementale 2019-2024. Toutefois, le Parlement wallon a entrepris une large réflexion sur la modification de la base imposable, les réductions forfaitaires envisagées pour les propriétaires occupants et le sort des autres réductions d'impôt et exonérations du précompte immobilier. Ces réformes si elles sont menées influenceront directement le rendement des additionnels provinciaux et communaux.

Le présent scénario est détaillé dans la Section 3.5.

²⁶⁷ L'exercice par une Région de son autonomie fiscale « ne peut porter atteinte à la conception globale de l'État telle qu'elle se dégage des réformes de l'État successives (...) ». Il ressort de l'ensemble des dispositions institutionnelles qui ont concrétisé ces réformes de l'État « que la structure de l'État belge repose sur une union économique et monétaire caractérisée par un marché intégré et l'unité de la monnaie (...). L'existence d'une union économique implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'État » (voy., entre autres, C.const., 28 octobre 2010, arrêt n° 123/2010, B.5.2. ; 8 juillet 2010, n° 83/2010 ; 25 février 1988, n° 47). Pour plus de détails sur ce point, voy. M. BOURGEOIS, « Fin de législature : le point sur l'autonomie fiscale des communautés et des régions », *Comptabilité & Fiscalité Pratiques*, 2003, pp. 209-277, spéc. pp. 230-231.

- **Variante II-4. : Financement par la Région wallonne par le biais d'une nouvelle taxe spécifique – taxe non affectée**

La Région wallonne établit et perçoit une nouvelle taxe régionale propre dont le montant des recettes est affecté politiquement mais pas juridiquement (pas de fonds budgétaire), c'est-à-dire une taxe destinée uniquement à majorer les recettes de la Région wallonne de manière à lui permettre de couvrir le coût de la majoration de son intervention au profit des Provinces.

La première difficulté qui se présente consiste en la définition d'une matière imposable dans le respect de la règle fédérale *non bis in idem* contenue à l'article 1^{er} de la loi ordinaire du 23 janvier 1989^{268/269}.

Les taxes régionales propres ne peuvent être établies que sur des matières imposables qui ne sont pas encore « occupées » par de la législation fiscale fédérale (art. 1^{er} de la loi ordinaire du 23 janvier 1989²⁷⁰) et qui ne correspondent pas à la matière imposable des « impôts régionaux » évoqués ci-avant. Cette restriction trouve sa source dans ce que l'on appelle, dans le jargon institutionnel, la règle fédérale *non bis in idem* : les Régions souhaitant créer un nouvel impôt ne peuvent en principe le faire que sur des faits générateurs fiscaux inédits. Selon la Cour constitutionnelle, « *la matière imposable est l'élément générateur de l'impôt, la situation ou le fait qui donne lieu à la déduction de l'impôt. La matière imposable se distingue de la base imposable, qui est le montant sur lequel est calculé l'impôt. C'est à l'égard de matières qui font déjà l'objet d'un impôt fédéral que les communautés et les régions ne sont pas autorisées à établir une imposition nouvelle* »²⁷¹. Par voie de conséquence, mettre en place une taxe régionale propre est un exercice délicat pour une Région, qui doit faire preuve, à cette fin, de créativité. Ceci d'autant plus qu'elle ne peut pas, comme cela a déjà été précisé

²⁶⁸ Loi ordinaire du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 170, §§1 et 2 de la Constitution, plusieurs fois modifiée, *M.B.*, 24 janvier 1989.

²⁶⁹ Les développements qui suivent sont extraits du rapport du Tax Institute de l'Université de Liège déposé dans le cadre du Débat National belge sur la Tarification du Carbone et intitulé *Analyses juridiques liées à la mise en œuvre d'un mécanisme de tarification carbone dans les secteurs non-ets belges*, 2020.

²⁷⁰ Loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visées à l'article 110, 170, §§ 1^{er} et 2 de la Constitution, *M.B.*, 24 janvier 1989.

²⁷¹ Voy., notamment, C. const., 22 mars 2018, arrêt n° 34/2018 (à propos de l'abrogation fédérale de l'exemption de la TVA sur les jeux de hasard ou d'argent en ligne et de son impact sur la taxe régionale sur les jeux et paris) ; 22 juin 2017, arrêt n° 83/2017 ; 19 juin 2014, arrêt n° 93/2014 ; 4 mars 2008, arrêt n° 44/2008, B.6. ; 19 septembre 2007, arrêt n° 119/2007, B.6 (à propos de la taxe régionale bruxelloise à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles) ; 26 avril 2006, arrêt n° 58/2006 ; 5 juillet 2000, arrêt n° 86/2000 ; 21 janvier 1998, arrêt n° 4/98. Sur la notion de « matière imposable », voy. M. BOURGEOIS, « La 'matière imposable' des impôts régionaux selon la jurisprudence de la Cour constitutionnelle : commentaire critique des arrêts n° 58/2006 du 26 avril 2006 et n° 93/2014 du 19 juin 2014 », *Liber amicorum Maurice Eloy*, Limal, Anthemis, 2014, pp. 629-661 ; M. BOURGEOIS, « Fin de législature : le point sur l'autonomie fiscale des communautés et des régions », *op. cit.*, spéc. pp. 236-241 ; A. GOEGEBUER, « Het begrip belastbare materie : analyse en toetsing in het licht van de planbatenheffing », *T.F.R.*, 2002, pp. 839-884.

dans la section 2, limiter par la voie d'un décret ou d'une ordonnance l'autonomie fiscale des Communes et des Provinces et se réapproprier exclusivement des situations déjà taxées au niveau local.

La règle fédérale *non bis in idem* n'interdit pas seulement aux Régions de lever un impôt dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'État ; elle prohibe aussi la perception de centimes additionnels régionaux aux impôts au profit de l'État, ainsi que l'octroi de remises régionales sur ceux-ci (art. 1^{er} de la loi ordinaire du 23 janvier 1989).

Sous réserve des matières imposables visées dans la LSF (impôts régionaux et IPP), la règle fédérale *non bis in idem* est verrouillée par une loi ordinaire, et non par une loi spéciale. Partant, des exceptions pourraient être apportées par le législateur fédéral, par le biais de l'adoption d'une loi ordinaire, à cette interdiction d'occuper des « matières imposables-faits générateurs » déjà taxés au niveau fédéral. Une exception de ce type a d'ailleurs déjà été introduite, par le passé, par le législateur fédéral ordinaire²⁷² : elle concerne les huiles minérales conformément à l'accord de coopération du 25 juillet 2018 relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-services et des citernes de gasoil à des fins de chauffage. La portée de cette exception est limitée au fait générateur et au contexte propres à l'accord de coopération concerné.

L'idée de faire contribuer le secteur des assurances avait déjà été évoquée, au cours de l'élaboration de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile, au sein du Parlement fédéral. Compte tenu de ce qui précède et sous réserve d'une étude approfondie, l'introduction d'une taxe sur certains produits ou contrats d'assurances (comme les assurances incendie - voy. à cet égard l'étude comparative de la section 3.3.) par la Région wallonne ne nous paraît pas respectueuse du principe *non bis in idem* dès lors qu'est déjà prélevée par l'autorité fédérale une taxe annuelle sur les opérations d'assurances. En d'autres termes, la matière imposable est « déjà occupée » par l'autorité fédérale. Il est toutefois concevable que l'autorité fédérale introduise, en exécution d'un accord de coopération conclu à cet effet, une exception à la règle *non bis in idem* pour que la Région wallonne puisse adopter une taxe sur les contrats d'assurance incendie.

²⁷² En ce qui concerne les faits générateurs d'impôt visés dans la LSF, l'interdiction pour la Région d'établir une taxe propre dans ces matières repose sur l'article 11 de la LSF et est donc verrouillée par une loi spéciale. Toute exception apportée à ce volet particulier de la règle fédérale *non bis in idem* nécessite donc l'adoption d'une loi spéciale. Une seule exception a été apportée, par le biais d'une loi spéciale (datée du 26 décembre 2013), à cette règle : les Régions sont ainsi autorisées à lever des taxes régionales propres sur les matières imposables des taxes de circulation et de mise en circulation. Élaborée dans le contexte de la préparation par les Régions de l'abrogation de l'eurovignette et de son remplacement par un prélèvement kilométrique pour les poids lourds, cette dérogation à l'exigence *non bis in idem* (ici cadencée dans une loi spéciale, la LSF) a été conçue de manière à lever les obstacles de nature à empêcher qu'une ou plusieurs Régions puissent librement décider d'étendre aux véhicules légers le dispositif fiscal de tarification routière.

Conformément aux orientations choisies par le Comité d'accompagnement quant au contenu de ce rapport, ce dernier scénario est présenté à titre informatif mais ne sera pas davantage développé.

Il en va de même pour les deux suivants II.5 et II.6.

- **Variante II-5. : Financement par la Région wallonne par le biais d'une nouvelle taxe spécifique – taxe « affectée » avec un fonds budgétaire**

Tout comme dans le **scénario II-4**, la Région wallonne introduit et fixe le régime d'une nouvelle taxe. Les mêmes difficultés se présentent donc quant à la définition de la matière imposable. Ici, un pourcentage des recettes est transféré aux Provinces, et ce par le biais d'un fonds budgétaire. L'affectation du produit de la taxe peut être totale ou partielle.

Il s'agirait a priori d'un mécanisme similaire à ce qui avait été envisagé pour la taxe sur les pylônes GSM, bien qu'annulée, dont une partie de la recette de base devait « revenir » aux Communes, outre les additionnels qui pouvaient être perçus librement par celles-ci.

Pour rappel, la Région wallonne ne peut pas établir un fond affecté à la réalisation de missions qui ne relèvent pas de ses compétences matérielles (telles que le financement des zones de secours).

- **Variante II-6. : Financement par la Région wallonne avec une augmentation générale et non ciblée de la fiscalité wallonne déjà existante**

Dans cette variante, la Région wallonne augmente de manière générale et non ciblée la charge des impôts qu'elle perçoit déjà en vertu de son pouvoir fiscal propre et dérivé et de ses compétences fiscales à l'impôt des personnes physiques. Ce scénario lui permettrait d'augmenter ses dotations aux pouvoirs locaux (financement général des Communes et Provinces).

3.4.3. Scénario III – Financement provincial

Dans le cadre de ce troisième scénario, les Provinces mobilisent seules les moyens dont elles disposent pour supporter la charge du financement des zones de secours qui leur serait imposée par la Région wallonne ou par l'autorité fédérale (notamment dans le cadre d'un accord de coopération conclu entre ces dernières). Plusieurs variantes sont envisageables

selon que les Provinces exercent leur autonomie fiscale propre ou dérivée ou mobilisent des outils non fiscaux.

- **Variante III-7. : Augmentation du montant des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier**

Les Provinces augmentent le montant des centimes additionnels au précompte immobilier. Cette variante est la plus simple et la plus rapide dans sa mise en œuvre et, *a priori*, la plus prévisible et ajustable en termes de recettes.

En application de l'article 464/1 du Code des impôts sur les revenus, chaque Conseil provincial fixe par règlement le montant des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier.

Le présent scénario est détaillé dans la Section 3.5.

- **Variante III-8. : Augmentation du rendement des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier**

Des pistes sont proposées pour améliorer le rendement actuel du précompte immobilier, notamment l'intervention d'indicateurs-experts provinciaux en collaboration avec les Communes et l'Administration générale de la Documentation et du patrimoine.

Le présent scénario est détaillé dans la Section 3.5.

- **Variante III-9. : Instauration d'un nouvel additionnel provincial**

Sur la base de leur pouvoir fiscal propre (article 41, 162 et 170, § 3, Constitution), les Provinces sont compétentes pour établir une nouvelle taxe additionnelle sur le montant d'un impôt établi et perçu par un autre niveau de pouvoir (Autorité fédérale, Régions, Communes) dans la mesure où l'autorité supérieure ne l'a pas spécifiquement interdit (voy., notamment, l'interdiction faites aux Provinces de lever des centimes additionnels à l'impôt sur les revenus).

Conformément aux orientations choisies par le Comité d'accompagnement quant au contenu de ce rapport, ce scénario est présenté à titre informatif mais ne sera pas davantage développé.

- **Variante III-10.: Instauration d'une (ou de plusieurs) nouvelle(s) taxe(s) provinciale(s) (taxe(s) spécifique(s) propre(s))**

Cette variante propose une configuration simple où le niveau de pouvoir qui établit et collecte la taxe est aussi celui qui en utilise le produit pour couvrir ses propres dépenses publiques. Chaque Province établit et collecte une nouvelle taxe, sur le fondement de son autonomie fiscale ; elle utilise le produit de cette taxe pour couvrir ses propres dépenses publiques. Au-delà de l'exercice de son pouvoir de tutelle, la Région demeure étrangère au nouveau dispositif. Une coordination avec la Région wallonne et les Communes pourra toutefois s'avérer nécessaire pour s'assurer que la matière taxable soit laissée disponible aux Provinces (voy. scénario I.1).

Sur la base de leur pouvoir fiscal propre (article 41, 162 et 170, §3 Constitution tel qu'il a été présenté dans la section 2.), les Provinces, par l'intervention des Conseils provinciaux, peuvent créer un impôt « de toutes pièces » et en fixer tous les éléments essentiels et modalités (matière imposable, redevable, base imposable, taux, exonérations éventuelles). Nos développements précédents montrent toutefois que certaines limites s'imposent à elles, notamment, dans le choix de la matière imposable, à savoir de l'objet taxable. A cet égard, il est rappelé que les Provinces ne pourraient créer une taxe similaire aux impôts sur les revenus.

Dans cette variante, les Provinces recueillent directement l'intégralité des recettes fiscales. Elles assument par ailleurs seules le risque de contestation de la nouvelle taxe. Or le contentieux des taxes sur les mâts et pylônes a démontré que les recettes fiscales des taxes provinciales propres pouvaient présenter, du point de vue du risque de contestation, un caractère très précaire.

De surcroît, les Provinces assument individuellement toute la gestion administrative liée à la perception et au recouvrement des impôts dont le coût diminuera d'autant le rendement des nouvelles taxes.

Ces réponses individuelles au besoin de financement – une réponse par province – ne permettent par ailleurs aucune économie d'échelle ni au moment de l'adoption du prélèvement et de son établissement, ni au moment du contrôle ou du recouvrement.

Dans cette variante, l'harmonisation des mesures adoptées n'est ni nécessaire ni évidente. Il revient à chaque Conseil provincial de juger des mesures les plus adaptées sur son territoire pour répondre au nouveau besoin de financement.

Historiquement, en exécution du Plan Marshall, la Région wallonne a essayé d'encadrer et de restreindre le développement de nouvelles taxes locales. Une nomenclature a ainsi été établie qui reprend l'ensemble des taxes locales existantes et leurs modalités. La Région invite les Provinces, par circulaires budgétaires successives, à ne pas faire usage de leur autonomie

fiscale au-delà de cette nomenclature. Depuis 2018, les circulaires budgétaires contiennent la même invitation au « gel fiscal » c'est-à-dire que toute modification en matière de fiscalité locale, y compris additionnelle, ne pourrait être envisagée que dans une optique de baisse de taux²⁷³. L'autorité de tutelle va plus loin en exigeant, en outre, pour tout règlement-redevance ou tout règlement-taxé existant et présentant un taux supérieur à celui repris dans la nomenclature, que la Province concernée lui adresse une note détaillant l'historique ayant mené la Province à adopter ce taux, ainsi que les éventuelles raisons l'empêchant à amener le taux de la taxe ou de la redevance concernée dans la limite énoncée dans cette nomenclature²⁷⁴.

Une augmentation de la fiscalité provinciale, si elle est légalement possible, ne répond donc *a priori* pas à la ligne de conduite émise par la Région wallonne sur la dernière décennie. Elle semble de surcroît ne pas présenter une solution adaptée.

Conformément aux orientations choisies par le Comité d'accompagnement quant au contenu de ce rapport, ce scénario est présenté à titre informatif mais ne sera pas davantage développé.

- **Variante III-11. : Instauration d'une redevance provinciale**

L'on conçoit a priori difficilement que puisse être introduite une redevance, soit un prélèvement directement proportionné au service rendu à charge uniquement des bénéficiaires, permettant de financer les services des zones de secours. Cette option pourrait toutefois être envisagée théoriquement en proposant différentes déclinaisons relatives au « service rendu » (interventions concrètes des services de secours *ou* service consistant en la garantie d'une intervention en cas de réalisation du risque envisagée alors comme une sorte d'assurance). Il faut néanmoins tenir compte de ce que la collectivité politique habilitée à introduire une redevance est nécessairement celle qui a la « compétence matérielle » à laquelle cette perception se rapporte²⁷⁵, alors que seule l'autorité qui a la « compétence fiscale » (distincte de la compétence matérielle) peut établir un impôt²⁷⁶.

Conformément aux orientations choisies par le Comité d'accompagnement quant au contenu de ce rapport, ce scénario est présenté à titre informatif mais ne sera pas davantage développé.

²⁷³ Circ. Budg 2020 – 2019 - 2018

²⁷⁴ Dans les circulaires mentionnées, la Ministre De Bue attire également l'attention des autorités locales sur le « fait que l'établissement d'une taxe doit non seulement tenir compte de son rendement net réel, du coût du recensement, de l'enrôlement et de la perception, mais aussi de ses répercussions économiques, sociales et environnementales. Cela n'exclut évidemment pas le rôle d'outil politique de la fiscalité ».

²⁷⁵ Voy., notamment, C. const., 29 juillet 2010, n° 89/2010, B.15.2.

²⁷⁶ Voy., notamment, C. const., 28 février 2013, n° 21/2013, B.4.3.

3.5. Étude approfondie des pistes à discuter/évoquer en termes de négociation avec les autres acteurs

3.5.1. Scenario II.3 : Refonte du précompte immobilier

Une réflexion sur la refonte du précompte immobilier en Région wallonne n'est pas prévue dans la déclaration de politique gouvernementale 2019-2024. Toutefois le Parlement wallon entend mener une large réflexion sur la modification de la base imposable, les réductions forfaitaires envisagées pour les propriétaires occupants et le sort des autres réductions d'impôt et exonérations du précompte immobilier. Ces réformes si elles sont menées influenceront directement le rendement des additionnels provinciaux et communaux.

La présente section étudie le scénario d'une intervention décrétable wallonne pour la refonte du précompte immobilier dans le respect de ses compétences fiscales. La refonte envisagée prend la forme, alternativement, d'une substitution de la base imposable du précompte immobilier ou d'une différenciation du taux du précompte.

Répartition des compétences relatives au précompte immobilier au sein du fédéralisme belge

Comme évoqué dans la partie 2 de la présente étude, le précompte immobilier²⁷⁷ est un impôt sur « les revenus des biens immobiliers sis en Belgique », une contribution foncière qui n'a plus de précompte que le nom (article 249 du C.I.R./92).

Le précompte immobilier est un *impôt régional* soit un impôt anciennement établi par l'autorité fédérale qui a fait l'objet d'une régionalisation quant aux principales compétences normatives et aux recettes. Plus précisément, les Régions perçoivent l'intégralité des recettes correspondant au taux de base régional du précompte immobilier (exclusion faite donc des recettes des centimes additionnels provinciaux, communaux ou d'agglomération pour Bruxelles) et elles sont exclusivement compétentes pour modifier la base, le taux et les exonérations au précompte immobilier par voie de décret ou d'ordonnance²⁷⁸. En vertu de

²⁷⁷ BODEUX, C., BUYLAERT, D., WEYENS, D., DEBAENE, P., MINJAUW, R., VEKEMAN, M., DE MEYER, T., COUDRON, C., [Les précomptes] Précomptes sur les revenus immobiliers, in X. Tiberghien. *Manuel de droit fiscal 2019-2020*, 841-863 (23 p.) ; JANSSENS, S., *Onroerende Voorheffing*, Malines, Kluwer, 2013, 300 p.

²⁷⁸ Articles 3 et 4 de la LSF.

l'article 4 de la Loi spéciale de financement (LSF), elles ne peuvent toutefois modifier le revenu cadastral fédéral.

En ce qui concerne l'établissement et le recouvrement du précompte immobilier, l'autorité fédérale assure gratuitement ce *service* aussi longtemps que les régions ne notifient pas leur intention d'exercer elles-mêmes le service de l'impôt moyennant préavis de deux ans²⁷⁹. A l'heure actuelle, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale exercent elles-mêmes le service du précompte immobilier. La Région wallonne avait annoncé une reprise du service au 1^{er} janvier 2020 mais l'échéance a été reportée au 1^{er} janvier 2021. A compter de cette date, la Région wallonne deviendra également compétente pour adapter les règles de procédure (établissement, recouvrement et contentieux) du précompte immobilier.

Le législateur fédéral reste exclusivement « compétent pour, d'une part, régler, par une loi adoptée à la majorité spéciale, la matière imposable du précompte immobilier et, d'autre part, établir, par une loi ordinaire, le revenu cadastral fédéral en tant qu'élément des impôts sur les revenus »²⁸⁰. Autrement dit, les Régions sont compétentes pour changer la base imposable du précompte immobilier (substituer le revenu cadastral, par exemple, par la valeur locative actuelle ou le montant des loyers, ...), mais elles ne peuvent pas modifier le revenu cadastral en lui-même. N'étant pas compétentes pour modifier la matière imposable du précompte, elles ne peuvent le supprimer mais pourraient lui appliquer un taux égal à zéro.

En vertu de l'article 464/1 du Code des impôts sur les revenus²⁸¹, les prérogatives de Provinces et Communes en matière de précompte immobilier sont limitées à la fixation de centimes additionnels. Les pouvoirs locaux fixent le taux des centimes additionnels par règlement.

Enfin, le précompte immobilier est réputé localisé à l'endroit où le bien immobilier est situé. Le redevable du précompte immobilier est le titulaire d'un droit réel au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition concerné. Il peut s'agir du propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier du bien.

²⁷⁹ La reprise du service de l'impôt étend les compétences normatives régionales aux aspects procéduraux.

²⁸⁰ C. Const. 19 juin 2014, n°93/2014, disponible sur www.const-court.be

²⁸¹ Voy. sur ce point les développements de la section 2 concernant la compétence de l'autorité fédérale de limiter l'autonomie fiscale des Provinces et Communes ainsi que sur l'interprétation des articles 170, §§3 et 4, al.2 de la Constitution.

Le revenu cadastral²⁸²

Le revenu cadastral est défini comme le revenu moyen normal net d'une année, calculé pour tous les biens immobiliers bâtis ou non situés en Belgique, ainsi que pour le matériel et l'outillage présentant le caractère d'immeuble par nature ou d'immeuble par destination²⁸³.

Le revenu cadastral sert de base à l'établissement du précompte immobilier mais il est également utilisé, entre autres, dans le calcul des revenus immobiliers taxables à l'impôt des personnes physiques, ou encore, en matière d'évaluation de certains avantages de toute nature. Le revenu cadastral est aussi un critère pour l'octroi de certains avantages fiscaux telle que la réduction des droits d'enregistrement sur les acquisitions à titre onéreux d'une habitation modeste. Il en est également fait mention dans la Loi spéciale de financement de Communautés et des Régions (LSF) comme critère de localisation des impôts régionaux dans certains cas spécifiques²⁸⁴.

Il est fixé par parcelle cadastrale par l'Administration générale de la documentation patrimoniale. Une péréquation générale devait initialement être réalisée tous les dix ans. Cette péréquation n'a jamais eu lieu. Par conséquent, les revenus cadastraux sont établis à l'heure actuelle selon les critères de l'année de référence 1975²⁸⁵.

En quarante ans, le paysage immobilier a toutefois bien évolué, les quartiers prisés à l'époque ne le sont plus aujourd'hui et à l'inverse certaines habitations rurales sont aujourd'hui très appréciées par des populations aisées. Les parcelles situées en périphérie jouissent donc d'un revenu cadastral peu élevé alors qu'elles sont les plus prisées mais les zones urbaines sont désertées et les revenus cadastraux y sont généralement plus élevés. Dans leur contribution à la *Revue de fiscalité régionale et locale*, GOBLET, DE LAME et NEMERY DE BELLEVAUX insistent sur l'urgence à rétablir de manière micro-économique l'égalité entre les contribuables propriétaires²⁸⁶.

²⁸² Voy. sur ce sujet la récente étude de T. BOOGAERTS, S. DAMEN ET S. SCHILDERMANS, *Retax. De staat van het kadastral inkomen*, 2020, disponible sur www.retax.be et ainsi que les autres rapports publiés dans le cadre de la recherche « Retax » et par ailleurs, NAVEZ, E. et NAVEZ, A., « Revenu cadastral et précompte immobilier. Rappel des principes et développements récents », *Rev. not.*, 2018/8, n° 3132, p. 638-702 ; DE LAME, J., GOBLET, P. et NEMERY DE BELLEVAUX, J.-P., « L'imposition des loyers des immeubles non professionnels : évolution ou révolution à venir ? », *R.F.R.L.*, 2015/3, p. 177-190 ; GABELE, F. - DE LAME, J. – Détermination des revenus cadastraux - Logements / Commerces / Industries, *Rev. gén. fisc.*, 2011/7, p. 6-16 ; O. DUBOIS, « Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne ? », *Mouv. Comm.*, 2010, n°844-845.

²⁸³ Article 471 du C.I.R./92. La notion d'immeuble par destination revêt une acception spécifique en matière fiscale.

²⁸⁴ Voy. art. 5, §1^{er}, le 4°, 2^e tiret, le 6°, al.2 et le 7°, 1^{er} tiret LSF.

²⁸⁵ Sur cet aspect, voy. notamment l'intéressante étude de XHIGNESSE, G., « Impôt immobilier et panneaux photovoltaïques : réflexions sur la détermination du revenu cadastral d'une habitation », *R.F.R.L.*, 2013/4, p.323-327.

²⁸⁶ DE LAME, J., GOBLET, P. et NEMERY DE BELLEVAUX, J.-P., « L'imposition des loyers des immeubles non professionnels : évolution ou révolution à venir ? », *R.F.R.L.*, 2015/3, p. 177-190.

Dans le cadre de la Conférence permanente du développement territorial (CPDT), le centre de recherches LEPUR de l'Université de Liège en collaboration avec le Tax Institute ont mis en évidence, dans une étude relative à la fiscalité et l'aménagement du territoire en Région wallonne les grandes disparités et incohérences du revenu cadastral. Ils précisent que celles-ci s'observent tant au niveau macrospatial entre ensembles territoriaux, qu'à l'échelle microspatiale, au sein de quartiers, voire de rues²⁸⁷.

Les améliorations apportées aux immeubles sont rarement déclarées à l'administration par peur de voir le revenu cadastral augmenter. Quant aux nouvelles constructions, elles sont lésées par cette situation car l'Administration leur fixe un revenu cadastral nouveau qui est généralement plus élevé que celui des habitations existantes notablement rénovées (et ce malgré la référence aux éléments de confort de l'année 1975) pour lesquelles aucune déclaration n'est faite et aucune sanction appliquée dans les faits.

En 2013 déjà, la Cour des comptes avait publié un audit de suivi concernant la réévaluation du revenu cadastral des habitations après transformation. Dans son communiqué de presse on pouvait lire : *« l'absence de péréquation générale des revenus cadastraux depuis 1980 affecte la perception correcte de l'impôt et crée des inégalités entre les contribuables. En effet, seule une péréquation générale permet d'actualiser les données cadastrales en tenant compte de l'évolution, positive ou négative, de la valeur des immeubles en fonction, notamment, de leur environnement immédiat et des changements socio-économiques du quartier où ils sont situés. Par ailleurs, le risque est grand qu'un nombre significatif de modifications notables apportées aux biens immobiliers depuis 1980 n'aient pas été communiquées au Cadastre et n'aient pas amené à réviser le revenu cadastral. Ces deux éléments ne permettent pas d'assurer que, dans leur ensemble, les revenus cadastraux correspondent effectivement au « revenu moyen normal net d'une année », comme le veut la loi. Dans ce contexte, la Cour recommande, à côté des efforts à poursuivre pour améliorer la collecte des données relatives aux modifications apportées aux biens, d'examiner s'il n'existe pas des procédures qui permettraient, en dehors d'une péréquation générale, de corriger les revenus cadastraux dont la valeur s'écarte significativement du revenu moyen prévu par le législateur ».*

Plus récemment²⁸⁸, une étude menée conjointement par la KUL et l'UHasselt dans le cadre du projet RETAX²⁸⁹ a mis en évidence la faiblesse du rapport entre le revenu cadastral et les loyers réels. Si le revenu cadastral était une bonne mesure du revenu locatif net, on aurait dû constater une relation linéaire claire entre le revenu cadastral et le revenu locatif annuel. Or

²⁸⁷ M. BOURGEOIS, H.-J. GATHON, B. JURION, et J. TELLER (dir.) *Fiscalité et Aménagement du territoire. Etat de la réflexion à la fin de la deuxième année de recherche (2013-2014)*, Recherche C6, volume annexe, octobre 2014, CPDT, p. 131

²⁸⁸ Voy. les constats déjà tirés en 2010 dans l'analyse de O. DUBOIS, « Quel avenir pour le précompte immobilier en Région wallonne ? », *Mouv. Comm.*, 2010, n°844-845.

²⁸⁹ T. BOOGAERTS, S. DAMEN et S. SCHILDERMANS, *Retax. De staat van het kadastraal inkomen, 2020*, disponible sur www.retax.be

ce n'est pas le cas. Les chercheurs ont en outre constaté une grande disparité entre les bases imposables des immeubles résidentiels ayant exactement le même loyer annuel.

En examinant ce rapport entre revenu cadastral et loyer réel, les chercheurs ont relevé des disparités géographiques. Les charges fiscales sont plus importantes dans certaines régions que dans d'autres.

Ils ont également mis en évidence que les critères employés pour la détermination du revenu cadastral n'ont pas les mêmes effets sur le revenu cadastral que sur le loyer réel. Ainsi, la surface habitable utile et la présence d'un chauffage central ont une incidence plus importante sur le revenu cadastral que sur le loyer réel. Ces caractéristiques sont en conséquence taxées plus lourdement.

En outre, l'année de construction de l'immeuble n'a pas la même incidence sur le revenu cadastral que sur le loyer réel. Ainsi, les logements similaires dont l'année de construction se situe entre 1975 et 2018 sont taxés de manière similaire bien que l'année de construction ait un effet substantiel sur le loyer réel au cours de la même période. L'étude démontre donc que les logements plus anciens ont une charge fiscale relativement faible par rapport aux logements plus récents, sur la base de ce qui aurait pu être attendu au regard des loyers réels.

Les chercheurs de la KUL et de l'UHasselt ont réalisé une analyse similaire concernant la relation entre les prix de vente et le revenu cadastral et les résultats obtenus sont très similaires. Ils confirment et précisent le manque d'équité horizontale du précompte immobilier auparavant pointé par la Cour des comptes.

Dans le cadre du projet RETAX, Kristof HEYLEN²⁹⁰ a examiné le caractère redistributif du précompte immobilier en Région flamande. Il étudie la progressivité du précompte immobilier de quatre manières distinctes et chacune conclut au caractère régressif du précompte immobilier. Sans toutefois trancher la question de savoir si un impôt foncier est un instrument de redistribution adéquat dans un système fiscal optimal²⁹¹, Kristof HEYLEN souligne le manque d'équité verticale du précompte immobilier. La régressivité du précompte immobilier trouve son explication à titre principal dans la répartition du revenu cadastral entre les déciles de revenus. Le précompte immobilier pèse plus lourdement sur les revenus les plus faibles que sur les revenus plus élevés.

²⁹⁰ K. HEYLEN, *Verdelingsanalyse voor kadastraal inkomen en onroerende voorheffing in Vlaanderen*, RETAX, 2019, disponible sur www.retax.be.

²⁹¹ Sur cette question, voy. également dans le cadre du projet RETAX, S. WINTERS, K. VAN DEN BROECK, *Nadenken over een hervorming van de onroerende voorheffing in Vlaanderen*, RETAX, 2019, disponible sur www.retax.be.

Pistes de réforme

Pour toutes les raisons exposées ci-dessus, les auteurs sont nombreux à appeler à une réforme du précompte immobilier. La situation n'est pas neuve. La réalisation d'une péréquation générale par l'autorité fédérale étant plutôt improbable²⁹², la Région et les pouvoirs locaux pourraient envisager la substitution du revenu cadastral par une autre base imposable ou l'apport de corrections aux revenus cadastraux existants. Dans cette perspective, deux voies sont évoquées ci-après, la première considère la substitution par voie décrétole d'une nouvelle base imposable au précompte immobilier, la seconde envisage une différenciation du taux du précompte immobilier.

1. Refonte du précompte immobilier par substitution de base imposable

La modification de la base imposable du précompte immobilier ne peut avoir pour effet de modifier la nature de cet impôt. Le précompte immobilier est un impôt sur les **revenus** des biens immobiliers sis en Belgique. Compte tenu de ce que la Région wallonne n'est pas compétente pour modifier la matière imposable du précompte immobilier, elle ne pourrait pas, à l'occasion d'une modification de la base imposable, transformer le précompte immobilier en un impôt sur la détention d'un immeuble c'est-à-dire faire porter l'imposition sur un capital plutôt que sur un revenu. Sont ainsi à exclure les bases imposables telles que la valeur vénale de l'immeuble ou son prix d'acquisition indexé. Il n'est toutefois pas exclu de reconstituer à partir de la valeur vénale d'un immeuble, une valeur locative fictive, notamment par l'application de coefficients.

En revanche, la Région wallonne n'est pas contrainte de déterminer une base d'imposition « fictive » comme l'est le revenu cadastral. Elle pourrait en ce sens, se fonder sur les loyers réels.

2. Refonte du précompte immobilier par différenciation du taux

Le taux de base du précompte immobilier est de 1,25% en Région wallonne²⁹³. Certaines exceptions sont prévues, notamment un taux de 0,8% pour les logements sociaux et un tarif avantageux pour les maisons passives.

Dès lors qu'elle est compétente pour modifier le taux du précompte immobilier, la Région est libre de fixer des taux distincts ou des taux différenciés par tranches du revenu.

Pour remédier à la problématique des éléments de confort non déclarés, la Région wallonne pourrait, par exemple, appliquer d'office à tous les contribuables un taux majoré sous réserve

²⁹² En vertu de l'article 4 de la LSF, « La gestion conjointe des données de la documentation patrimoniale s'effectue par la voie d'un **accord de coopération** au sens de l'[article 92bis](#), § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

²⁹³ Article 255 du C.I.R./92.

du dépôt par le contribuable d'une déclaration des éléments de confort qui n'ont pas encore été pris en compte dans l'évaluation du montant du revenu cadastral actuel. Les biens immobiliers dont les améliorations ont été correctement déclarées se verraient appliquer un tarif plus faible ce qui inciterait les contribuables à la déclaration des travaux et éléments de confort. Ce type de mesure nécessite cependant un suivi administratif important tant dans la gestion des déclarations rentrées et l'octroi du tarif réduit que dans la réévaluation des revenus cadastraux par les agents du Cadastre. A cet égard, il nous apparaît que ce type de mesure, en ce qu'il aurait une incidence sur la gestion des données patrimoniales par l'Administration fédérale pourrait nécessiter la conclusion d'un accord de coopération avec l'autorité fédérale (article 4 de la Loi spéciale de financement des Communautés et des Régions – voy. scénario I.2).

Cette piste de réforme par les taux n'apporte toutefois qu'une réponse partielle aux problèmes soulevés précédemment (inéquités verticale et horizontale du revenu cadastral).

3.5.2. Scénario III.7. : Majoration des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier

Dans ce scénario, la Région wallonne doit être associée pour qu'une adaptation de la circulaire budgétaire soit réalisée. En effet, depuis plusieurs années, les circulaires budgétaires émises par le Ministre wallon des Pouvoirs Locaux demandent à chaque Province de procéder à un « gel fiscal », c'est-à-dire que toute modification en matière de fiscalité locale, y compris additionnelle, ne peut être envisagée que dans une optique de baisse du taux. Dans la circulaire budgétaire 2020, le taux maximum recommandé pour les centimes additionnels au précompte immobilier est fixé à 1.500 centimes.

Pour rappel, les taxes additionnelles ne sont pas soumises à la tutelle spéciale d'approbation mais bien à la tutelle générale d'annulation avec transmission obligatoire au Gouvernement wallon (article L3122-2 du CDLD). Les décisions de fixation des taxes additionnelles peuvent être publiées conformément aux articles L 2213-2 et 3 du CDLD dès leur adoption par le Conseil provincial mais ne peuvent être mises à exécution avant d'avoir été transmises au Gouvernement wallon.

Ce scénario d'augmentation des centimes additionnels provinciaux doit en outre tenir compte de la Déclaration de politique régionale wallonne (DPRW) 2019-2024 dans laquelle le Gouvernement wallon annonçait, dans l'optique de soutenir les propriétaires occupants, qu'il entendait introduire une réduction fiscale forfaitaire sur le précompte immobilier grevant l'habitation propre.

Les modalités et contours de cette réduction forfaitaire wallonne ne sont pas encore publiquement connus. Ses conséquences sur les recettes provinciales provenant des centimes additionnels au précompte immobilier ne peuvent donc pas encore être précisément évaluées.

A tout le moins, l'on peut concevoir qu'une augmentation pure et simple des additionnels provinciaux au précompte immobilier ferait dissonance avec les mesures envisagées par la Région wallonne.

Plus fondamentalement, nos développements précédents ont mis en évidence le caractère inéquitable du précompte immobilier tel qu'il existe actuellement. Or le scénario qui consiste à augmenter le montant des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier aurait purement et simplement pour effet de renforcer ces inégalités.

Pour atténuer cet effet, les Provinces pourraient concevoir l'instauration de taux distincts.

Contrairement à l'article 465 du C.I.R/92 qui prévoit que les Communes peuvent établir « une taxe additionnelle » à l'impôt des personnes physiques, l'article 464/1 autorise les provinces, agglomérations et communes à établir **des centimes additionnels** sur le précompte immobilier. Cette base juridique ne présente donc pas d'obstacle à l'instauration de centimes additionnels différenciés. Cette faculté a de surcroît été confirmée par la section de législation du Conseil d'Etat²⁹⁴.

Ainsi, par exemple, pour remédier à la problématique des éléments de confort non déclarés, une Province pourrait appliquer d'office à tous les contribuables un taux de centimes additionnels majoré sous réserve du dépôt par le contribuable d'une déclaration des éléments de confort qui n'ont pas encore été pris en compte dans l'évaluation du montant du revenu cadastral actuel. Les biens immobiliers dont les améliorations ont été correctement déclarées se verraient appliquer un tarif plus faible ce qui inciteraient les contribuables à la déclaration des travaux et éléments de confort. Ce type de mesure nécessite cependant un suivi administratif important tant dans la gestion des déclarations rentrées et l'octroi du tarif réduit que dans la réévaluation des revenus cadastraux par les agents du Cadastre (c'est toutefois moins laborieux qu'une péréquation générale).

D'autres pistes consisteraient à appliquer des taux distincts ou pondérés selon des critères à définir tels que la situation du bien immobilier en zone de « pression immobilière », en zone possédant une caractéristique de marché spécifique ou encore la densité de la population²⁹⁵.

²⁹⁴ Doc. Parl. Fl. 2017-2018, n°1460/2. Sur cette question voy. l'intéressante contribution de M. DE JONCKHEERE, « gedifferentieerde opcentiemen op de onroerende voorheffing: zegen, vloek ... of gebakken lucht? », *L.R.B.*, 2018, liv. 3, pp. 4-29.

²⁹⁵ Sur l'idée d'une pondération en fonction de la densité de la population, voy. les rapports de la Conférence permanente du développement territorial (CPDT) mentionnés ci-avant.

3.5.3. Scenario III.8. : Augmentation du rendement des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier

La mise à jour de la documentation cadastrale est actuellement soutenue par le travail des indicateurs-experts communaux et, le cas échéant provinciaux. Les missions des indicateurs-experts communaux sont fixés aux articles 2 et 3 de l'Arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus. L'indicateur exerce sa mission en collaboration avec un représentant de l'Administration générale de la documentation patrimoniale (division Cadastre). Ils élaborent des tableaux de parcelles de références et effectuent des expertises de propriétés bâties. L'expertise mène à l'évaluation et la notification d'un nouveau revenu cadastral. Les indicateurs peuvent entamer leurs expertises en priorité sur certains types de biens tels que les immeubles répertoriés « sans confort » dans la documentation cadastrale. Ils contribuent de cette manière à l'actualisation de la matrice cadastrale qui, comme l'avait souligné la Cour des comptes dans son audit de 2006, contient d'importantes lacunes (dues entre autres au fait que les administrations communales ne communiquent au Cadastre que les travaux nécessitant l'obtention d'un permis, mais aussi en raison des déclarations spontanées des contribuables quasi inexistantes).

En Province de Liège et du Hainaut, le travail des indicateurs provinciaux a montré une certaine efficacité. Ils répondent notamment aux besoins des communes de petite taille pour lesquels l'engagement d'un indicateur-expert communal n'est pas suffisamment rentable. Les bénéfices des actions des indicateurs provinciaux ne se révèlent dans les recettes du précompte immobilier qu'avec un délai d'un à deux ans (délais d'enrôlement et de paiement). Katlyn VAN OVERMEIRE, Conseillère à l'Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW), précise que « *si le renforcement du rôle de l'indicateur-expert apparaît comme une voie à encourager, cela ne doit pas nous faire perdre de vue qu'une réforme en profondeur de l'impôt foncier reste indispensable. Dans cette optique de changement de base taxable relatif à la perception du précompte immobilier, il faudra dès lors veiller à ce que les investissements consentis aujourd'hui et à très court terme, notamment en ressources humaines et plus précisément via les indicateurs-experts, gardent tout leur sens, via par exemple une réorientation judicieuse des compétences* »²⁹⁶. Les autorités politiques fédérales, régionales et locales doivent dès à présent s'accorder sur l'orientation à prendre. S'il s'agit d'apporter des corrections au revenu cadastral existant, par l'application de facteur de pondération, le travail des indicateurs-experts garde toute sa pertinence. Si la tendance penche en revanche vers la définition d'une nouvelle base imposable pour le précompte immobilier, les Communes et Provinces qui ont investi dans l'engagement d'indicateurs-experts risqueraient de voir leurs

²⁹⁶ K. VAN OVERMEIRE, « L'indicateur-expert, un allié de poids pour accroître le rendement fiscal des additionnels au précompte immobilier », *Mouv. Comm.*, 2012, n°865, p.26.

efforts déployés inutilement. Les doutes qui planent sur l'orientation qui sera choisie encouragent malheureusement Communes et Provinces à l'immobilisme.

Plus généralement, dans son étude réalisée en 2010 sur les réformes possibles du précompte immobilier l'UVCW dégageait certaines pistes rectificatives du système actuel²⁹⁷ :

- accroître les moyens humains aux niveaux fédéral, communal (nommer partout un indicateur-expert, au besoin commun à plusieurs communes) et supra-communal (indicateur-expert provinciaux et régionaux) ;
- favoriser un dialogue permanent entre la Commune et le bureau local du Cadastre ;
- systématiser la transmission des infractions urbanistiques au Cadastre ;
- travailler, en amont des contrôles, en listant les logements sans confort ;
- activer les sanctions prévues à l'article 445 du CIR92 en cas d'absence de déclaration de travaux de transformation ;
- associer les notaires à l'identification des transformations lors de la transmission de biens.

Ces recommandations nous paraissent toujours pertinentes dans un objectif de mise à jour de la documentation patrimoniale.

L'UVCW soutenait également la ventilation du coefficient d'indexation du revenu cadastral en fonction de la progression locale des valeurs foncières. Les Communes et Provinces ne peuvent agir directement sur l'indexation du revenu cadastral mais elles pourraient tenir compte de cette progression locale des valeurs foncières dans l'application de centimes additionnels différenciés.

3.5.4. Scenario I.1 : Accord multipartite entre la Région wallonne, les Provinces et les Communes

Au contraire des accords de coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées ou entre ces dernières (voy. *supra* scenario I.2.), il n'existe pas de cadre particulier règlementant la conclusion d'accords entre la Région wallonne et les collectivités locales autre que les limites inhérentes à l'exercice de la tutelle administrative de la première sur les secondes.

²⁹⁷ UVCW, « Évaluation du mécanisme de précompte immobilier et de l'étude de solutions alternatives visant à assurer la rentabilité, l'équité et la durabilité de la taxation foncière », avril 2010, disponible sur www.ucvw.be.

Souignons, en revanche, qu'à l'instar des accords de coopération, les accords multipartites entre la Région wallonne et les pouvoirs locaux ne sont qu'un *instrument* en vue de la réalisation d'un projet, d'un objectif commun. Dans la perspective de recherche de financement au bénéfice indirect des zones de secours, la conclusion d'un accord multipartite se conçoit alors dans de multiples circonstances : à l'occasion de l'introduction d'une nouvelle taxe propre wallonne avec additionnels locaux, d'une taxe wallonne existante avec additionnels locaux, de la refonte du précompte immobilier, du transfert de compétences entre collectivités, etc.

Les expériences wallonnes et flamande passées nous éclairent sur les forces et faiblesses des accords multipartites entre une région et les collectivités locales situées sur son territoire.

Pour rappel, les Régions exercent la tutelle administrative sur la fiscalité des pouvoirs locaux. Elles veillent de la sorte au respect de la loi au sens large et de l'intérêt général. Elles peuvent, en tant qu'autorité de tutelle, annuler tout acte ou partie d'acte qui violerait la loi ou blesserait l'intérêt général ou provincial (L3122-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation). L'exercice de la tutelle ne peut toutefois aboutir à modifier l'acte en substance.

L'affaire *Ville de Huy* – habituellement mobilisée pour préciser que l'autorité de tutelle ne peut, sous le couvert de l'intérêt général, imposer aux Communes une obligation que la loi ne leur impose pas sans indiquer concrètement, dans chaque cas d'espèce et après une appréciation individuelle, les motifs spécifiques qui justifient cette exigence²⁹⁸ – illustre que les tentatives d'accords multipartites entre autorité de tutelle et collectivités locales, n'ont d'accord que le nom. Cette affaire intervient à la suite de l'émission de la circulaire établissant le pacte de « paix fiscale ». Philippe KNAPEN et Françoise LANNOY commentent le régime de cette manière : « Singulièrement, la paix fiscale se voulait être un partenariat. Initialement, le Gouvernement proposait un pacte fiscal où la limitation de l'autonomie communale était palliée par une indexation du Fonds des Communes. Ce pacte n'a pu être conclu. L'Union des Villes et Communes de Wallonie souligne d'ailleurs le caractère non contractuel de la paix fiscale en la définissant en ces termes, « *souhaitant un stop fiscal, le Gouvernement wallon avait imposé aux communes des plafonds aux centimes additionnels au précompte immobilier (2.600 centimes) et à l'impôt des personnes physiques (8 %), les communes qui disposaient de taux supérieurs pouvant les maintenir* » »²⁹⁹. Le pacte de la paix fiscale a ainsi rapidement été soumis à l'appréciation du Conseil d'État.

Tant en ce qui concerne la paix fiscale qu'en ce qui concerne le Plan Marshall, « *la stratégie régionale qui a été privilégiée n'est pas, à proprement parler contractuelle. Que cela soit par*

²⁹⁸ C.E., 24 mai 2002, arrêt n° 106.994, *Ville de Huy*.

²⁹⁹ P. KNAPEN et F. LANNOY, « Coordination et contractualisation de la fiscalité communale en Région wallonne : quelle stratégie ? », *R.F.R.L.*, 2017, liv. 2, p.180-181.

voie de circulaire ou par décret, les gouvernements successifs ont adopté des mesures qui se sont imposées aux pouvoirs locaux, quitte à devoir négocier ensuite des compensations financières »³⁰⁰.

En Région flamande, l'importante réforme des institutions provinciales menée récemment a montré que la concertation entre la Région et les Provinces était essentielle pour obtenir une adhésion minimale des Provinces au projet régional. Cette concertation a notamment mené à des subventions et dotations spécifiques pour la Province du Brabant flamand, au maintien d'institutions provinciales « mixtes » dans le seul giron provincial (institutions dont les activités relevaient en partie de matières personnalisables) et au maintien des centimes additionnels provinciaux bien que temporairement plafonnés à un taux maximal³⁰¹.

Au cours de leurs réflexions sur la coordination de la fiscalité communale en Région wallonne, Philippe KNAPEN et Françoise LANNOY envisagent la mise en place d'un « *mécanisme qui dédicacerait les moyens actuellement distribués en compensation des nombreuses mesures régionales impactant la fiscalité locale à un fonds dont l'accès serait réservé aux communes adhérant à une stratégie fiscale cohérente aux niveaux régional, supra-local et local* »³⁰². Telle que KNAPEN et LANNOY la formulent, la voie contractuelle n'aboutirait donc pas à une solution harmonisée entre les collectivités locales dès lors qu'elle repose sur la volonté individuelle de chaque partie d'adopter ou non la stratégie régionale. Nous doutons que ce mécanisme *opt-in/opt-out* réponde de manière appropriée à la question du financement des zones de secours et ce plus particulièrement au regard du deuxième principe de base posé par la Commission Paulus, à savoir : chaque citoyen a droit à une même protection de base pour une contribution identique. En l'occurrence, si la protection de base est identique, il est à craindre que les contributions ne le soient pas selon que la province dans laquelle se situe la zone de secours ait adhéré ou non à la stratégie wallonne.

Si la voie contractuelle ne permet pas de répondre adéquatement à la question du financement des zones de secours, une **concertation effective entre toutes les parties prenantes** est primordiale pour aboutir à une réforme soutenue, efficace et pérenne.

³⁰⁰ *Ibidem*.

³⁰¹ Voy. dans la section 2 de la présente étude les développements consacrés à cette récente réforme.

³⁰² P. KNAPEN et F. LANNOY, « Coordination et contractualisation de la fiscalité communale en Région wallonne : quelle stratégie ? », *R.F.R.L.*, 2017, liv. 2, p.180-181.

CONCLUSIONS GENERALES

L'objectif principal de cette étude était d'accompagner l'Association des Provinces Wallonnes (APW), en réalisant un diagnostic de la situation financière des Provinces wallonnes et de leurs marges de manœuvre, dans l'optique de la reprise envisagée du financement communal des services de secours par les Provinces wallonnes.

Après un examen approfondi des recettes et des dépenses ordinaires (2014-18), les missions provinciales 'obligatoires' ou 'déléguées' ont fait l'objet d'une analyse spécifique, avant de relever les contraintes imposées au financement des Provinces wallonnes ainsi que d'envisager les moyens dont elles disposeraient pour une participation supplémentaire au financement des zones de secours. Enfin, des pistes et scénarios de financement envisageables ont été examinés dans la dernière partie.

La charge du financement de cette mission éminemment publique que sont les secours incombe aux pouvoirs publics : historiquement au niveau « national » et au niveau « municipal ». Il importe de trouver une répartition équitable mais aussi efficace de cette charge. Equitable, ce qui veut dire qu'il faut garder à l'esprit, d'une part, ce que sont les missions de base de chaque acteur et, d'autre part, les marges de manœuvre – réelles et pas imaginaires – qu'ils ont ou n'ont pas. Efficace, il faut à tout prix éviter l'apparition d'une dichotomie entre « celui qui paie » et « celui qui décide » : comme observé partout ailleurs, l'apparition d'une telle dichotomie provoque des effets pervers dont le moindre n'est pas l'estompement généralisé du contrôle de l'évolution des dépenses.

Si l'Etat fédéral n'a pas été en mesure d'assumer jusqu'ici la part qui lui est réclamée, cette situation n'est ni le fait ni la faute des Provinces. Il faut résoudre le problème posé et non pas le déplacer : décider sans vision globale de mesures 'ad hoc', creusant un trou pour en reboucher un autre, ferait peser sur les Provinces un poids inconsideré et mettrait en péril l'accomplissement d'une série de missions provinciales au service de la population, avec les conséquences sociales, économiques et humaines que l'on peut facilement imaginer. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : la reprise, même progressive, par les Provinces de la part des Villes et Communes dans la couverture du coût net des zones de secours est purement et simplement irréaliste. Dans ce domaine donc, il y a un urgent besoin de cohérence et de vue d'hélicoptère.

Il faut en effet éviter d'envisager une problématique globale – celle de la répartition des compétences et de la répartition des financements entre les différents niveaux de pouvoirs (Etat fédéral, Régions, Communautés, Provinces et Communes) – par le petit bout de la lorgnette. La volonté affichée d'une reprise par les Provinces d'une part plus ou moins importante du déficit des zones de secours pêche par myopie, car envisagée isolément du contexte général. La question du financement des services de secours devrait, au contraire de ce que l'on doit hélas constater, être contextualisée et s'inscrire dans une réflexion globale et approfondie sur le « qui fait quoi » et sur le « qui paie quoi », en tenant compte des avantages comparatifs de chaque niveau de pouvoir. Il s'agit de repenser les compétences exercées par chaque niveau, mais aussi de prendre en compte les thèmes connexes, comme la définition du territoire pertinent, les services à la population, la supracommunalité ou les partenariats entre pouvoirs locaux.

Dans la section 3.1. dédiée aux acteurs et au contexte du financement actuel des zones de secours, il a été précisé que l'organisation et le financement des zones de secours relèvent de la compétence de l'autorité fédérale. Les Communes, en supportant une part du financement des zones de secours, exercent donc des missions qui se rapportent à une matière relevant des compétences fédérales (la protection civile au sens large).

Si la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile³⁰³ énumère effectivement les dotations provinciales parmi les sources de financement des zones de secours, un doute persistait sur compétence de la Région wallonne pour organiser et imposer aux Provinces wallonnes le versement d'une dotation aux zones de secours. En effet, si la Région wallonne peut imposer aux Provinces une solidarité financière générale entre les Provinces et les Communes (sur la base de sa compétence matérielle relative au financement général des Provinces et des Communes), elle n'est *a priori* pas compétente, sous réserve de l'exercice de compétences implicites, pour ordonner aux Provinces un financement effectif direct des zones de secours et organiser les modalités concrètes de versement de cette dotation.

La section de législation du Conseil d'Etat a tiré le constat, à plusieurs reprises, de l'incompétence matérielle de la Région wallonne sur deux aspects précis :

- la Région wallonne n'est pas compétente, sous réserve de l'exercice de compétences implicites, pour imposer aux Provinces le financement des zones de secours dès lors que les zones de secours relèvent d'une matière purement fédérale (article 6, §1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 10^o de la Loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI) ;

³⁰³ Art. 67, L. 15 mai 2007 sur la sécurité civile, *M.B.* 31 juillet 2007, *Errat.*, *M.B.* 1^{er} octobre 2007, *Errat. M.B.*, 27 novembre 2014).

- la Région wallonne n'est pas compétente pour conditionner la liquidation du Fonds des Provinces, fonds initialement conçu pour le financement général des Provinces (article 6, §1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9° de la LSRI) à la prise en charge de missions spécifiques. Autrement dit, elle ne peut pas faire du financement général des Provinces un financement affecté à une mission spécifique, que cette mission relève de compétences fédérales ou régionales.

Par conséquent, si elle veut se saisir de l'une de ces deux matières, la Région wallonne est contrainte de justifier son intervention par le recours aux pouvoirs implicites, soit l'application de l'article 10 de la Loi spéciale de réformes institutionnelles (LSRI).

Les pouvoirs implicites désignent le cadre dans lequel des décrets et lois peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. L'exercice de pouvoirs implicites est conditionné au respect d'exigences strictes dont la Cour constitutionnelle a dessiné les contours et contrôle la conformité. A la condition de nécessité déjà mentionnée, la Cour constitutionnelle a ajouté deux conditions supplémentaires, à savoir (1) que la matière réservée se prête à un règlement différencié et (2) que l'impact sur la matière réservée ne soit que marginal.

Sous d'importantes réserves liées à l'absence de ligne de conduite précise dans l'appréciation par la Cour constitutionnelle du respect des conditions d'exercice des pouvoirs implicites, nous avons conclu que, d'une part, l'impact de l'intervention régionale sur la matière fédérale ne serait pas marginal et, d'autre part, la Région wallonne peinerait à justifier de la nécessité de son intervention dans cette matière tant au regard des moyens qu'elle envisage de mettre en œuvre qu'au regard de l'objectif qu'elle poursuit³⁰⁴. En ce sens, la dernière déclaration de politique régionale wallonne, lorsqu'elle précise que le Gouvernement wallon entend « *faire en sorte que les provinces reprennent progressivement à leur charge (et totalement d'ici la fin de la législature au plus tard) les contributions communales au financement des zones de secours afin de soulager toutes les communes et permettre de concentrer le rôle des provinces dans un domaine précis tout en réduisant le volume d'action « résiduel » des provinces* »³⁰⁵, témoigne du fait que les mesures envisagées par la Région wallonne, à savoir imposer aux Provinces une reprise partielle du financement des zones de secours, sont ici davantage motivées, de la part de la Région, par une volonté de voir les Provinces wallonnes prendre « *des mesures structurelles* », « *mener un travail de réflexion important quant à leurs compétences et la gestion des ressources humaines (pyramide des âges, réaffectation des ressources, ...)* »³⁰⁶ et **concentrer leur rôle dans un domaine précis** tout en réduisant leur

³⁰⁴ Nos conclusions se fondent sur le contenu de la note du 9 juillet 2020 du Ministre des Pouvoirs locaux adressée au Gouvernement wallon ainsi que sur les trois dernières déclarations de politique régionale wallonne (DPRW).

³⁰⁵ DPRW 2019-2024, p.107.

³⁰⁶ Note du 9 juillet 2020 du Ministre des Pouvoirs locaux adressée au Gouvernement wallon.

volume d'actions *résiduelle*³⁰⁷. En d'autres termes, la motivation principale de la Région wallonne serait la pérennisation de l'institution provinciale par la spécialisation (voire le cantonnement) des Provinces dans le secteur des zones de secours. Or, cet objectif n'apparaît pas suffisant pour justifier de la « nécessité » d'une intervention régionale dans le financement des zones de secours, à savoir d'un empiètement de la Région wallonne sur une compétence fédérale.

Dans la mesure où les Provinces seraient néanmoins contraintes par la Région de financer les zones de secours à concurrence d'un montant supérieur au montant du Fonds des Provinces, l'autonomie dont elles disposent en vertu de la Constitution pour ce qui a trait à l'intérêt provincial serait affectée de manière sensible. Le caractère « sensible » est notamment illustré par les invitations répétées du Gouvernement wallon, à l'adresse des Provinces, de cibler leurs actions sur la « supracommunalité », autrement dit d'en faire leur unique ou, à tout le moins, principale mission d'intérêt provincial – mission limitée à celle de bailleur de fonds. Le dispositif impliquerait également, du point de vue de la Région wallonne et des Provinces wallonnes, un certain aléa en ce qu'il imposerait le financement d'un pourcentage du coût des zones de secours parallèlement à une incompétence de la Région wallonne quant à la maîtrise de ce besoin de financement qui reste, lui, intégralement dans les mains de l'autorité fédérale.

Au regard de ce qui vient d'être dit, la réforme envisagée en Région wallonne paraît aboutir à priver les Provinces de tout ou de l'essentiel de leurs compétences en violation du principe d'autonomie provinciale.

Cette conclusion doit être nuancée au regard de la réforme de l'institution provinciale menée en Région flamande. En deux étapes successives, les Provinces flamandes ont vu modifier leurs compétences et leurs sources de financement de manière importante. La première étape a consisté en une interdiction d'exercer toute activité en lien avec les matières personnalisables (enseignement, culture, jeunesse, sport, aide sociale, etc.) en dehors d'une délégation spécifique. De manière concomitante, la Région flamande a supprimé le Fonds des Provinces. Dans une seconde étape, le législateur flamand a supprimé ou réduit toutes les délégations confiées aux Provinces flamandes relatives aux matières personnalisables. Cette mesure s'est accompagnée d'une limitation individuelle pour chaque Province du taux des centimes additionnels au précompte immobilier et ce, pour une durée de cinq ans. Toutefois, bien que la Région flamande ait considérablement restreint les missions exercées par les Provinces flamandes, elle n'a pas établi une définition restrictive et exhaustive de l'intérêt provincial comme la Région wallonne tend à le faire.

Au vu de ce qui précède et qui témoigne de l'imbrication des compétences en jeu, et donc, des difficultés d'intervention individuelle de chaque acteur, il serait préférable d'orienter la réflexion actuellement menée en Région wallonne vers la conclusion d'un **accord de**

³⁰⁷ DPRW 2019-2024, p.107.

coopération avec l'autorité fédérale. Cet instrument nous paraît être le plus apte à formuler une solution pérenne pour le financement des zones de secours, fruit d'un consensus entre les acteurs concernés³⁰⁸.

Cette conclusion nous invite à évoquer les pistes alternatives de financement des zones de secours qui ont été inventoriées dans le cadre de la présente étude. Ces pistes sont regroupées dans trois scénarios principaux qui ne s'excluent pas mutuellement et qui, parfois, se combinent.

Le **premier scénario** présente la particularité de s'attarder sur les instruments mobilisés, en l'occurrence la conclusion d'accords multipartites, plutôt que sur les sources de financement en tant que telles :

- I.1. La conclusion d'un accord multipartite entre la Région wallonne, les Provinces et les Communes ;
- I.2. La conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les entités fédérées (Régions).

Tirant le constat du besoin de financement des zones de secours et d'une volonté de la Région wallonne d'organiser sa prise en charge par les Provinces, le **deuxième scénario** implique la Région wallonne elle-même dans la recherche de nouvelles sources de financement, principalement fiscales.

- II.3. La refonte du précompte immobilier wallon ;
- II.4. Financement par la Région wallonne par le biais d'une nouvelle taxe spécifique – taxe non affectée ;
- II.5. Financement par la Région wallonne par le biais d'une nouvelle taxe spécifique – taxe « affectée » avec un fonds budgétaire ;
- II.6. Financement par la Région wallonne avec une augmentation générale et non ciblée de la fiscalité wallonne déjà existante.

Dans le cadre du **troisième scénario**, les Provinces mobilisent seules les moyens dont elles disposent pour supporter la charge du financement des zones de secours qui leur serait imposée par la Région wallonne ou par l'autorité fédérale (notamment dans le cadre d'un accord de coopération conclu entre ces dernières). Plusieurs variantes ont été envisagées

³⁰⁸ Notons qu'à ce jour, le Gouvernement wallon semble se satisfaire d'une mise en œuvre de la déclaration de politique régionale par voie de circulaire. Or, si la Région n'est pas compétente pour agir dans un domaine par voie décrétole comme nous avons pu l'établir, elle ne l'est **pas davantage par voie de circulaire**. (Voy. Les débats tenus le mardi 13 octobre 2020 au sein de la Commission du logement et des pouvoirs locaux *Doc. Parl. Wall.*, C.R.A.C., n°35 (2020-2021), p. 9 et s.).

selon que les Provinces exercent leur autonomie fiscale propre ou dérivée ou mobilisent des outils non fiscaux.

- III.7. Augmentation du montant des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier ;
- III.8. Augmentation du rendement des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier ;
- III.9. Instauration d'un nouvel additionnel provincial ;
- III.10. Instauration d'une (ou de plusieurs) nouvelle(s) taxe(s) provinciale(s) - taxe(s) spécifique(s) propre(s) ;
- III.11. Instauration d'une redevance provinciale.

Nous avons déjà insisté sur l'utilité de mener une réflexion approfondie sur la conclusion d'un accord de coopération entre l'autorité fédérale et les entités régionales. Au vu de l'imbrication des compétences matérielles d'organisation du financement des zones de secours (compétence fédérale), de financement général des pouvoirs locaux (compétence régionale) et de financement spécifique des missions déléguées aux pouvoirs locaux (compétence régionale, communautaire ou fédérale, selon la mission déléguée) et des compétences fiscales de ces entités, la conclusion d'un accord de coopération apparaît nécessaire tant pour l'introduction d'une taxe régionale sur les (primes d')assurances-incendie (scenario II.4 et II.5) que pour imposer une intervention directe des Provinces dans le financement des zones de secours (scenario 3).

L'accord de coopération relatif au financement des zones de secours semble d'autant plus pertinent que le Ministre flamand des pouvoirs locaux, Bart SOMERS, a récemment exprimé son intention de discuter des zones de secours et de police avec l'autorité fédérale. L'intérêt flamand semble néanmoins se porter principalement sur la délimitation des zones et non sur le financement)³⁰⁹.

Si un accord de coopération est conclu, il est possible qu'il impose aux Provinces une intervention directe dans le financement des zones de secours. Le présent rapport met en évidence que les Provinces ne seraient pas en mesure de supporter 60% du besoin de financement des zones de secours actuellement assumé par les Communes. Outre la prise de mesures structurelles et la réduction du volume d'action des Provinces, telles que l'envisage le Ministre des Pouvoirs locaux, les Provinces pourraient, en l'absence de soutien financier complémentaire octroyé par la Région wallonne, chercher de nouveaux moyens financiers par la voie fiscale. Dans cette hypothèse, il faudrait, selon nous, privilégier la fiscalité dérivée

³⁰⁹ B. SOMERS, Nota aan de Vlaamse Regering, VR, 09/10/2020, DOC.1096/1BIS.

(c'est-à-dire l'instauration de taxes additionnelles). La fiscalité dérivée présente en effet des avantages importants en termes de prévisibilité, de mise en œuvre et de coûts.

Par ailleurs, plusieurs pistes envisagées concernaient le précompte immobilier. Le précompte immobilier est un *impôt régional*³¹⁰ dont l'actuelle base d'imposition est le revenu cadastral. Il est largement admis que l'absence de péréquation générale des revenus cadastraux depuis 1980 affecte la perception correcte de l'impôt et crée des inégalités entre les contribuables. La perspective en discussion est, aujourd'hui, d'adapter à moyen terme cette base de taxation pour le précompte immobilier. Si les pistes relatives aux additionnels provinciaux *différenciés* au précompte immobilier et à l'intervention des indicateurs provinciaux³¹¹ sont intéressantes, elles risquent donc de se confronter à moyen terme à une réforme du précompte immobilier, voire du revenu cadastral³¹². Et il n'est pas certain qu'à ce moment-là, les efforts mis en œuvre par les Provinces soient récompensés. En ce sens, la mesure annoncée par la Déclaration de politique régionale wallonne relative à l'introduction d'une réduction fiscale forfaitaire sur le précompte immobilier pour l'habitation afin de soutenir les propriétaires occupants risque d'avoir des répercussions sur les recettes communales et provinciales des centimes additionnels au précompte immobilier.

Le scénario soutenant une réforme du précompte immobilier menée par la Région wallonne, bien que celle-ci apparaisse hautement souhaitable pour de nombreuses raisons (inéquités verticales et horizontales), ne nous semble pas parfaitement apte à apporter une réponse

³¹⁰ Les Régions perçoivent l'intégralité des recettes correspondant au taux de base régional du précompte immobilier (exclusion faite donc des recettes des centimes additionnels provinciaux, communaux ou d'agglomération pour Bruxelles) et elles sont exclusivement compétentes pour modifier la base, le taux et les exonérations au précompte immobilier par voie de décret ou d'ordonnance. En vertu de l'article 4 de la Loi spéciale de financement (LSF), elles ne peuvent toutefois modifier le revenu cadastral fédéral.

³¹¹ Chaque Commune peut engager un indicateur-expert communal dont les missions sont visées aux articles 2 et 3 de l'Arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus. Pour les plus petites Communes, il n'est toutefois pas rentable de munir leurs équipes d'un indicateur-expert. Depuis plusieurs années, certaines Provinces ont procédé à l'engagement d'indicateurs-provinciaux pour contribuer à l'actualisation de la documentation patrimoniale. L'indicateur-expert exerce sa mission en collaboration avec un représentant de l'Administration générale de la documentation patrimoniale (division Cadastre). Ils élaborent des tableaux de parcelles de références et effectuent des expertises de propriétés bâties. L'expertise mène à l'évaluation et la notification d'un nouveau revenu cadastral. Les indicateurs peuvent entamer leurs expertises en priorité sur certains types de biens tels que les immeubles répertoriés « sans confort » dans la documentation cadastrale. Ils contribuent de cette manière à l'actualisation de la matrice cadastrale.

³¹² Il est intéressant de relever que la Belgique a été condamnée à deux reprises par la Cour de Justice de l'Union européenne pour non-conformité de son régime de taxation, à l'impôt des personnes physiques, des revenus immobiliers sis à l'étranger. Elle est contrainte de modifier sa législation sous peine d'astreintes. Ces condamnations concernent l'impôt des personnes physiques et non directement le précompte immobilier. Les Régions ne sont a priori pas concernées par l'adaptation requise de la base de calcul des revenus immobiliers. Toutefois, ces condamnations illustrent l'actuelle « mise sous pression » du revenu cadastral, en ce compris au niveau fédéral (à l'impôt des personnes physiques) bien qu'elles ne soient pas directement liées à l'avenir du précompte immobilier.

immédiate au besoin de financement des zones de secours. En effet, il n'est pas certain que le précompte immobilier dont la charge serait mieux répartie entre les contribuables et entre les parcelles (autrement dit un précompte immobilier plus équitable verticalement et horizontalement), engrange des recettes supplémentaires suffisamment importantes pour répondre au besoin de financement des zones de secours. Si la réforme du précompte immobilier s'accompagne d'une augmentation générale de la charge fiscale portant sur les revenus des biens immeubles, on peut craindre qu'elle manque d'adhésion parmi les représentants politiques et les contribuables. Il est en effet bien différent, politiquement parlant, de soutenir une réforme pour une fiscalité plus équitable qui soit budgétairement neutre qu'une réforme qui alourdit la charge fiscale existante.

* * *