

**ETUDE SUR LES FLUX FINANCIERS PROVINCIAUX  
(DIAGNOSTIC - IMPACTS - PERSPECTIVES)**

Etude menée  
pour l'Association des Provinces Wallonnes (APW)

**Note communicationnelle**



## Introduction et contexte

Les Provinces telles que nous les connaissons actuellement constituent un pouvoir intermédiaire résultant de divers développements historiques et institutionnels de notre pays. En Wallonie, elles présentent des caractéristiques diversifiées, surtout au regard de 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, ... mais aussi en matière de typologie de l'habitat, de sites industriels ou de caractéristiques géographiques et économiques.

Leur rôle, leurs compétences, leur organisation, leurs moyens, ... ont varié tout au long des années, mais grâce à la mutualisation des compétences et des services ainsi offerts, les Provinces contribuent à mener des politiques adaptées aux besoins supra-communaux ou infra-régionaux là où ils se situent. Ce rôle d'« ensemblier territorial » est parfois moins visible aux yeux du citoyen et des entreprises actives sur le territoire, dès lors que les services offerts par le niveau provincial le sont souvent en collaboration avec les autres niveaux de pouvoir ou sur un territoire par essence local/communal. En outre, la taille des Provinces, ni trop petite ni trop grande, leur permet de bénéficier d'économies d'échelle et d'économie d'envergure tout en restant au plus près du citoyen, des entreprises et de leurs besoins respectifs.

La question de l'avenir de l'institution provinciale n'est pas tant d'ordre existentiel mais bien stratégique et opérationnel. Les enjeux résident dans les moyens mis à disposition pour répondre aux missions à mener et dans la manière de les aborder. Et le principe de subsidiarité – à savoir que les affaires publiques doivent être gérées au plus près du citoyen – qui est prôné au niveau européen dans la Charte européenne de l'autonomie locale<sup>1</sup>, implique aussi des actions supracommunales parfois différenciées selon les territoires et les besoins spécifiques, mais présentes dans tous les domaines et secteurs d'activité socio-économique.

Au vu de la Déclaration de Politique régionale wallonne 2019-2024 et afin de préparer les réformes à venir, l'Association des Provinces Wallonnes (APW) a souhaité faire établir un diagnostic de la situation financière des Provinces wallonnes et tenter d'objectiver 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. L'APW souhaite aussi disposer d'éléments pour tracer des pistes de réforme plus équitable de la fiscalité régionale et locale, permettant de répondre aux exigences décrétales et de la Déclaration de Politique régionale wallonne.

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,

---

<sup>1</sup> Cette Charte a été ratifiée par la Belgique en 2003 et son article 9 implique d'assurer aux collectivités locales des ressources financières suffisantes dans des conditions qui ne portent pas atteinte à leur autonomie fondamentale.

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 milliards €. En 2018, les Provinces représentaient 10 % de ces dépenses et les Zones de secours 3%<sup>2</sup>. En termes financiers, les 14 Zones de secours pèsent donc l'équivalent de pas moins de 30% des 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 réel qu'une reprise du financement des Zones de secours mal calibrée et non concertée entre tous les acteurs concernés 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.

Le CIRIEC, en collaboration avec l'Université de Liège et l'Université de Mons, a réuni une équipe pluridisciplinaire composée d'experts en économie et gestion publique, en économie régionale, en finances publiques, en droit fiscal et en science politique, afin d'apporter divers éclairages aux interrogations des autorités provinciales dans ce contexte.

La première partie de l'étude visait à analyser la situation financière existante des provinces wallonnes, en mettant en évidence les évolutions observées au cours des dernières années (2014-2018), notamment dans le cadre de la contraction du Fonds des Provinces. Ensuite, l'étude a investigué les missions assignées au niveau provincial par l'échelon fédéral, régional ou communautaire et a chiffré le coût de ces « missions déléguées ».

Dans sa seconde partie, l'étude a permis d'identifier et de caractériser les pouvoirs fiscaux des Provinces, des Villes et des Communes pour délimiter et mieux saisir le cadre actuel de leurs autonomies fiscales respectives.

Enfin, en fonction des données disponibles, l'étude a examiné la situation financière des 14 Zones de secours, leur mode de financement – et les acteurs concernés – ainsi que les conséquences budgétaires d'une reprise de celui-ci par les Provinces. La dernière partie de l'étude a envisagé plus d'une dizaine d'alternatives de financement envisageables, et en a étudié cinq plus en détail.

---

<sup>2</sup> Source : BELFIUS, *Les finances des pouvoirs locaux en Wallonie* (Budgets 2018)

## Diagnostic de la situation financière des Provinces wallonnes

Les recettes et dépenses ordinaires des Provinces wallonnes, présentées sous forme agrégée, 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 importe de noter que la catégorisation et le regroupement de lignes comptables est le fruit d'une approche externe qui a pour avantage de bénéficier d'un certain recul par rapport aux chiffres, mais qui n'en a pas la même connaissance intrinsèque que les services provinciaux.

### Catégories fonctionnelles

Ce regroupement par catégorie fonctionnelle a pour but de donner une vision synthétique de l'évolution globale des recettes et dépenses des comptes provinciaux de 2014 à 2018. L'analyse tente d'objectiver, de l'extérieur, les nombreuses missions et actions provinciales. 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.

Du côté des **recettes ordinaires totales** (prestations, fiscalité, transferts (fonds, subventions, ...)) tout d'abord, on observe que celles-ci ont augmenté 9% à prix courants. 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.

## Catégories fonctionnelles - Recettes en euros

<b>5 Provinces wallonnes – Recettes</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
<b>1 L'agriculture</b>	1.369.014	2.272.094
<b>2 Les centres PMS et PSE</b>	14.772.416	15.774.352
<b>3 La culture</b>	11.399.714	12.363.390
<b>4 L'économie</b>	1.039.491	357.129
<b>5 L'enseignement</b>	503.990.385	528.925.582
<b>6 L'environnement</b>	8.364.454	9.477.550
<b>7 La formation</b>	5.847.133	2.296.857
<b>8 La jeunesse</b>	556.802	593.736
<b>9 Le logement</b>	9.507.399	5.394.500
<b>10 Le patrimoine classé</b>	2.050.147	1.930.308
<b>11 Les relations extérieures</b>	460.747	337.298
<b>12 La santé</b>	35.432.648	36.593.590
<b>13 La sécurité</b>	2.839.331	3.822.004
<b>14 La politique sociale</b>	1.916.757	3.434.727
<b>15 Supracommunalité</b>	6.980.490	5.368.001
<b>16 Les sports</b>	942.580	1.066.507
<b>17 Le tourisme</b>	5.175.419	6.180.794
<b>18 Les voiries et cours d'eau</b>	2.285.595	2.418.211
<b>0 Non Imputable</b>	866.882.108	976.603.834
<b>Totaux</b>	<b>1.481.812.630</b>	<b>1.615.210.462</b>

Au niveau des **dépenses** totales des 5 Provinces wallonnes, 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, globalement, l'enseignement occupe une part prépondérante 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, à l'initiative de l'Autorité provinciale ou d'autres pouvoirs.

## Catégories fonctionnelles - Dépenses en euros

<b>5 Provinces wallonnes – Dépenses</b>	<b>2014</b>	<b>2018</b>
<b>1 L'agriculture</b>	17.579.368	23.245.147
<b>2 Les centres PMS et PSE</b>	21.673.326	23.269.430
<b>3 La culture</b>	77.193.772	88.281.446
<b>4 L'économie</b>	14.310.161	13.310.584
<b>5 L'enseignement</b>	676.450.070	712.640.566
<b>6 L'environnement</b>	9.567.266	9.552.984
<b>7 La formation</b>	32.650.619	39.507.606
<b>8 La jeunesse</b>	9.628.286	10.011.624
<b>9 Le logement</b>	15.279.357	10.398.855
<b>10 Le patrimoine classé</b>	41.608.489	43.818.716
<b>11 Les relations extérieures</b>	4.368.616	4.406.709
<b>12 La santé</b>	96.128.646	96.211.857
<b>13 La sécurité</b>	3.552.005	15.580.970
<b>14 La politique sociale</b>	20.857.905	24.700.537
<b>15 Supracommunalité</b>	10.346.335	8.973.645
<b>16 Les sports</b>	9.657.557	10.102.442
<b>17 Le tourisme</b>	30.194.719	32.055.338
<b>18 Les voiries et cours d'eau</b>	45.569.014	43.922.844
<b>0 Non Imputable</b>	292.242.498	299.325.117
<b>Totaux</b>	<b>1.428.858.008</b>	<b>1.509.316.416</b>

## Missions déléguées

Si la grande majorité des missions mises en œuvre par les Provinces repose sur la notion d'intérêt provincial, certaines missions portées par les Provinces wallonnes correspondent à des délégations de compétences. Ces missions sont au nombre de six et portent sur différents domaines : culture, environnement, supracommunalité, zones de secours, patrimoine, culte.

<b>Missions</b>	<b>Objets</b>	<b>Cadre juridique</b>
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)



<b>Financement des missions et apports des Provinces wallonnes</b>			
<b>Missions</b>	<b>Objets</b>	<b>Financement délégué</b>	<b>Dépenses</b>
Culture	Coordination des bibliothèques	Non (les Provinces doivent effectuer une mission proportionnelle à l'action de la Communauté française sans compensation financière)	3,5 mios €* 21,26 %** 0,26 %***
	Centres culturels locaux et régionaux	Non (les Provinces doivent effectuer une mission proportionnelle à l'action de la Communauté française sans compensation financière)	
Environnement	Gestion des cours d'eau de deuxième catégorie	Non (les Provinces doivent effectuer cette mission sans compensation financière)	6,5 mios € 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)	0.3 mio € 1,83 % 0,02 %
Zones de secours	Zones de secours	Partiel (les Provinces doivent affecter, au minimum, 10 % du Fonds des Provinces au zone 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)	0,2 mio € 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)	6 mios € 36,25 % 0,44 %
Total	Total des dépenses pour l'ensemble des missions déléguées		<b>16,5 mios €</b> <b>(soit 1,21 %)</b>
	Total des dépenses		1.372 mios €
* Montant absolu dépensé par les Provinces			
** Montant par mission déléguée dépensé par les Provinces, rapporté au montant total dépensé pour toutes les missions déléguées			
*** Montant par mission déléguée dépensé par les Provinces, rapporté aux dépenses totales de l'ensemble des Provinces			

Au niveau des dépenses effectuées par les Provinces wallonnes pour les **missions déléguées**, deux chiffres sont importants : 16,5 millions € et 1,4 milliard €, représentant, respectivement, le montant total dépensé pour l'ensemble des missions déléguées et le montant dépensé par les Provinces (toutes missions confondues y compris l'enseignement). 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.

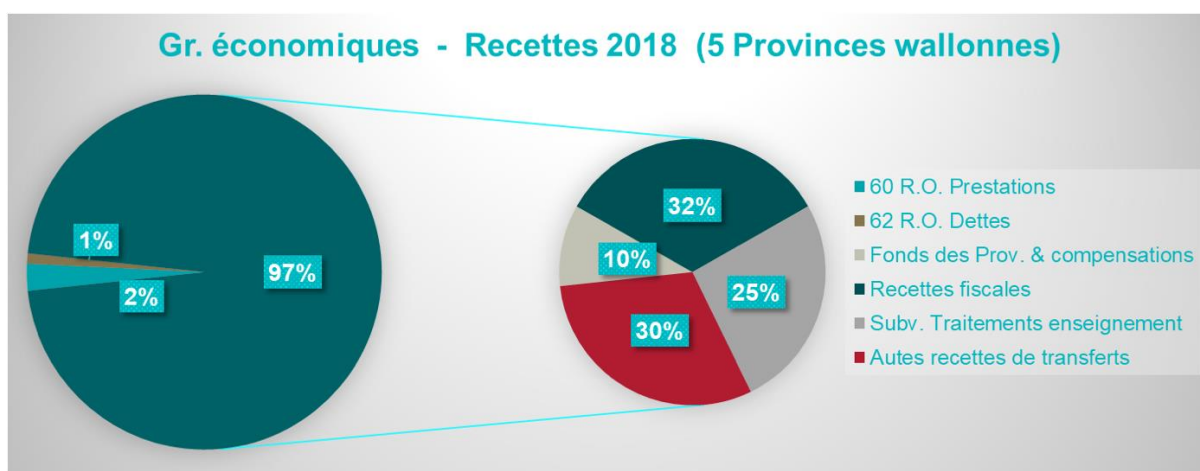
Parmi ces dépenses déléguées, trois grandes missions émergent comme essentielles : coordination des bibliothèques ainsi que le financement et/ou la cogestion des centres culturels locaux et régionaux, la gestion des cours d'eau de deuxième catégorie et, finalement, le financement des cultes catholiques, 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 indiquent que les Provinces jouent un rôle important dans l'architecture institutionnelle wallonne. Sans leur présence, environ 16 millions d'euros de dépenses devraient être couverts par d'autres niveaux de pouvoir.

## Groupes économiques

Les comptes provinciaux des 5 Provinces wallonnes ont également pu être analysés selon une découpe par groupes économiques, pour les recettes et dépenses ordinaires.

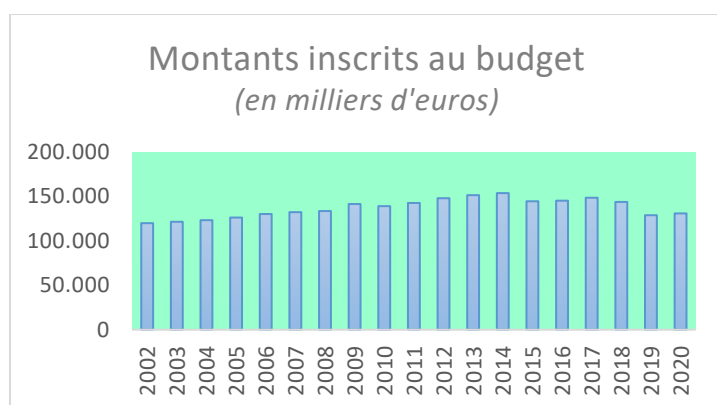
Pour l'année 2018, les **recettes de prestation des Provinces** se sont élevées à 49 millions €. Les recettes de transfert se montaient à 1,942 milliards dont 144 millions pour le Fonds des Provinces au sens strict, 665 millions € de recettes fiscales, 500 millions € de subventions traitement, et 633 millions € d'autres transferts et compensations reçus<sup>3</sup>. Les recettes de dettes se montaient quant à elles à 18 millions €.



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
<b>TOTAL</b>		<b>2.008.771.969</b>

<sup>3</sup> En regroupant ces deux sous-postes.

## Evolution (en euros courants) du Fonds des Provinces 2002-2020



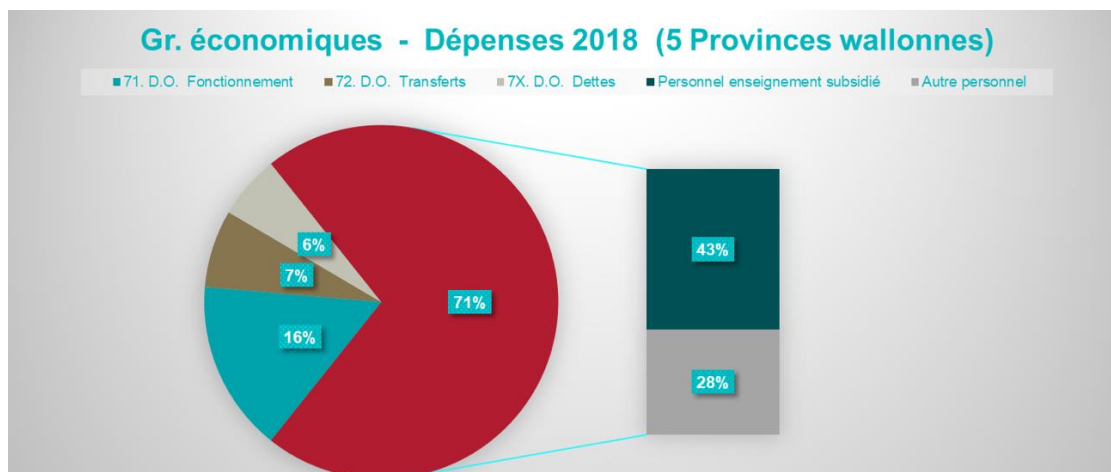
En 2018, les **dépenses provinciales** en matière de personnel s'élevaient à 1,037 milliards € (dont 625 millions € pour le personnel de l'enseignement provincial et 412 millions pour la rémunération des autres agents provinciaux), les dépenses de fonctionnement se montaient à 227 millions €, les transferts 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, ...

60 % des dépenses de personnel se rapportent au personnel enseignant subventionné (subventions-traitements par la Communauté). Une réduction des dépenses pour les autres agents provinciaux peut toujours être imaginée (non-remplacement des agents admis à la retraite, non-prolongation ou licenciement des agents contractuels). Cependant, toute réduction de personnel irait de pair avec une réduction des services prestés et représenterait un coût humain.

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
<b>TOTAL</b>		<b>1.452.268.684</b>

\* \* \*

Après cet aperçu général de la situation financière des Provinces, de leurs compétences diverses (en ce compris les missions déléguées) et de leur action, les zones de secours ont fait l'objet d'une étude plus approfondie, tant au niveau des acteurs concernés que de leur financement.

Sont successivement présentés ci-après le cadre général du financement des zones de secours, l'intervention financière des Provinces à leur égard ainsi que des modes alternatifs de financement.

## L'organisation et le cadre juridique du financement des Zones de secours

L'organisation et le financement des zones de secours relèvent, d'un point de vue juridique, de la seule 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 fédérale (la protection civile au sens large).

Si la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile énumère effectivement les dotations provinciales parmi les sources de financement des zones de secours, un doute persistait sur la compétence de la Région wallonne quant à la mise en œuvre effective de ce financement provincial wallon. Autrement dit, il nous importait de déterminer dans quelle mesure la Région wallonne était compétente pour organiser et imposer aux Provinces wallonnes le versement d'une dotation aux zones de secours.

L'examen juridique approfondi qui a été réalisé nous permet de tirer deux constats préliminaires. Premièrement, la Région wallonne n'est 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 d'une dotation au bénéfice de ces dernières. Deuxièmement, la liquidation du Fonds des provinces (dotation générale et non affectée, établie au bénéfice du financement général des Provinces wallonnes) ne peut être conditionnée à la prise en charge de missions spécifiques par les Provinces, que ces missions relèvent de matières régionales ou fédérales.

Ces constats posés, nous avons étudié la possibilité de justifier l'intervention de la Région wallonne par l'exercice de *pouvoirs implicites*. Pour ce qui nous concerne, les pouvoirs implicites permettent à une entité régionale d'empiéter sur une compétence expressément attribuée à l'autorité fédérale, si cet empiètement est nécessaire à la réalisation, par la Région, de ses propres compétences. Cette notion reflète l'idée d'un accessoire nécessaire à l'exercice d'une compétence principale. Pour exercer valablement des compétences implicites, le législateur concerné doit établir le caractère nécessaire de l'empiètement, son impact marginal sur la matière empiétée et le fait que la matière empiétée se prête à un traitement différencié.

En l'espèce, la question se posait donc de savoir si la Région wallonne pouvait justifier son intervention en matière de protection civile (compétence fédérale) par le fait qu'elle serait nécessaire à l'exercice de sa propre compétence en matière de financement des Communes. Au regard des moyens mis en œuvre et des objectifs poursuivis par la Région wallonne tels qu'ils sont exprimés dans la Déclaration de politique régionale wallonne et la note au Gouvernement wallon du 9 juillet 2020 du Ministre wallon en charge des Pouvoirs locaux, il faut conclure, d'une part, que l'impact de l'intervention régionale sur la matière fédérale ne serait pas marginal et, d'autre part, que la Région wallonne peinerait à justifier de la nécessité

de son intervention dans cette matière. En ce sens, les documents étudiés témoignent 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 davantage motivées 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, ...)* » 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 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.

En conséquence, la Région wallonne ne peut, par voie décrétole, imposer aux Provinces une intervention dans le financement des zones de secours sans contrevenir à la répartition des compétences matérielles telle qu'elle est actuellement organisée au sein de la Belgique fédérale.

Dans la mesure où les Provinces seraient néanmoins contraintes par la Région de financer les zones de secours à concurrence d'un montant dépassant ce qu'elles perçoivent via le 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 constitutionnel d'autonomie provinciale. Cette conclusion doit cependant être nuancée au regard de la réforme de l'institution provinciale menée en Région flamande. En deux étapes successives, la Région flamande a considérablement restreint les missions exercées par les Provinces flamandes, supprimé le Fonds des provinces et limité temporairement l'autonomie fiscale provinciale. Elle n'a toutefois pas établi une définition restrictive et exhaustive de l'intérêt provincial comme la Région wallonne tend à le faire.

## L'intervention financière des Provinces wallonnes dans les Zones de secours

Dépenses **2018** des Zones de secours wallonnes  
par rapport aux **charges d'exploitation et interventions provinciales**

2018	Min - max selon les ZdS (en %)	Moyenne (en %)	Dépenses totales (en mios €)
Achats (BS divers)	8,5 - 23,5	12,9	33,85
Personnel	64 - 84,6	77	202,75
Autres	0,5 - 8	3,4	8,9
Amortissements & provis.	3 - 15	6,7	17,7
<b>TOTAL</b>		<b>100</b>	<b>263,2</b>
			<b>Intervention et apports des Provinces</b>
Intervention (au titre de 10% du Fonds des Provinces) + Apports « en nature » des Provinces ( <i>estimation hors Brabant wallon</i> )			<b>14,36 + 10,7</b>

Sur base de l'examen des chiffres disponibles (mais incomplets) pour les comptes des Zones de secours, ressortent trois éléments essentiels :

- la prépondérance des frais de personnel (plus de 80% des dépenses) 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.

Les frais de personnel des Zones de secours ont crû de manière importante d'année en année sur la période 2015-2018 (au minimum de 3% par an, mais en moyenne de l'ordre d'une dizaine de pourcent), ce qui est considérable, d'autant plus que cette augmentation pèse sur 80% des charges d'exploitation.

A 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 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 notamment : le statut administratif et pécuniaire des pompiers (mais aussi des ambulanciers), la revalorisation de certaines



indemnités et allocations, 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.

Les achats / services & biens divers constituent quelque 13% des dépenses totales selon nos estimations et leur croissance annuelle s'avère tout aussi importante (entre 11 et 15% selon les zones). 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.

Cette longue liste de véritables « surcoûts » par rapport à la situation des anciens services incendie communaux 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.

Enfin, ajoutons que 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. Les dépenses (brutes) provinciales directes et indirectes pour ces apports peuvent être évaluées à au moins 10,7 millions € pour l'année 2018. Cet apport s'ajoute aux 14,36 millions € versés au titre de 10% du montant des Fonds des Provinces.

Afin de soulager les finances communales, la Déclaration de politique régionale prévoit que les Provinces wallonnes reprennent à leur charge le besoin de financement des Zones de secours d'ici la fin de la législature en 2024. La Note au Gouvernement wallon du 5 mars 2020 fait état d'une contribution nette des Communes au financement des zones de secours de 184 millions € en 2018 et ce chiffre était estimé à 196 millions € au budget initial de l'année 2020. Ce montant est à mettre en regard de la capacité budgétaire des Provinces et du solde « disponible » estimé à 163 millions € en 2018 dans cette même note ; capacité qu'il conviendrait de vérifier à l'aune de chiffres plus actuels.

Au vu des analyses menées dans la présente étude, nos regroupements de catégories comptables font état de 227 millions € de dépenses de fonctionnement pour l'ensemble des Provinces wallonnes et de 103 millions € 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, ce non-support public provincial entraînerait 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.

Rappelons qu'au titre des missions déléguées par d'autres niveaux de pouvoir pour lesquelles elles ne reçoivent pas de compensation financière, les Provinces wallonnes participent aux missions de service public à hauteur de 16,5 millions € (chiffres de 2018). Mais ce qui leur serait demandé comme effort supplémentaire est 10 fois plus important !

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.

Le défi majeur du financement des zones de secours provient non seulement de son ampleur, mais aussi des difficultés à chiffrer l'évolution des coûts et à 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. 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.

Voyons ce que laisse entrevoir les projections chiffrées telles qu'elles ressortent des deux 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 millions €), avec respectivement en caractères bleu/vert les premières projections établies au 5 mars et en noir les secondes projections établies au 9 juillet :

### Intervention attendue des Provinces

(en mios €)	2020	2021	2022	2023	2024				
<b>Projections budgétaires</b> (Notes au Gouvernement wallon des 5 mars / 9 juillet)									
<b>TOTAL</b>	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.

### Les alternatives de financement envisageables

Voyons à présent quelles seraient les pistes à explorer afin de dégager d'autres moyens budgétaires pour assurer le financement d'un service public essentiel qu'offrent les zones de secours ou bien de voir comment mieux répartir la charge sur les différents niveaux de pouvoir concernés. Ces pistes sont regroupées dans trois scénarios principaux qui individuellement se déclinent en plusieurs variantes. Ces dernières ne s'excluent pas mutuellement et, 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 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.

Les Provinces bénéficient d'une large autonomie fiscale leur permettant d'établir soit des taxes locales propres sur une grande diversité de faits générateurs (autonomie fiscale propre), soit des centimes additionnels sur un impôt existant, tel que le précompte immobilier actuellement (autonomie fiscale dérivée). Une augmentation de la fiscalité provinciale, si elle est légalement possible, ne répond toutefois pas à la ligne de conduite émise par la Région wallonne sur la dernière décennie.

Les prélèvements recueillis sur la base de l'autonomie provinciale propre nécessitent, de surcroît, 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. La saga relative aux taxes sur les mâts et pylônes en illustre la problématique.

Tirant le constat du besoin de financement des zones de secours et d'une volonté de la Région wallonne de soulager les Communes wallonnes de leur participation dans ce financement, plusieurs scénarios ont été envisagés qui impliquent la Région wallonne dans la recherche de nouvelles sources de financement, principalement fiscales. Force, toutefois, est de constater que le cadre légal de l'autonomie fiscale des Régions est sensiblement différent de celui dont disposent les pouvoirs locaux.

En ce qui concerne l'autonomie fiscale propre, soit la faculté, pour une Région, de créer ses propres impôts de toutes pièces, 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. Elle ne pourrait, sous réserve d'une étude approfondie, introduire une taxe régionale sur les primes d'assurances incendie dès lors qu'il est déjà prélevé, par l'autorité fédérale, une taxe annuelle sur les opérations d'assurances. 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 idem pour que la Région wallonne puisse adopter une taxe sur les primes d'assurance incendie.

## **Conclusion**

La présente étude a mis en avant l'importante 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.

Les objectifs et moyens mis en œuvre par la Région pour soulager les communes du financement des zones de secours ne paraissent pas satisfaisants pour justifier de la nécessité d'empiéter sur les compétences fédérales en matière de protection civile. En conséquence, la Région wallonne ne peut, par voie décrétole, imposer aux Provinces une intervention dans le financement des Zones de secours sans contrevenir à la répartition des compétences matérielles telle qu'elle est actuellement organisée au sein de la Belgique fédérale. Cette conclusion vaut pour les dépenses imposées aux Provinces qui pourraient être couvertes par le Fonds des provinces. A plus forte raison, la contrariété aux règles de répartition des compétences se constaterait également si le montant de la dépense imposée aux Provinces dépassait le montant du Fonds des provinces. Selon nous, le principe d'autonomie provinciale en serait affecté dans les deux cas.

Enfin, nous avons présenté le cadre légal et les difficultés de mise en œuvre des pouvoirs fiscaux respectifs des pouvoirs locaux et de la Région.

Ces constats nous amènent 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'accord de coopération n'étant qu'un instrument aux mains des législateurs fédéral et décrets, son contenu n'est pas prédéterminé et laisse une grande marge de liberté aux parties contractantes pour la fixation du contenu. Il pourrait être envisagé aussi bien comme outil nécessaire à la mise en place d'une taxation sur les contrats d'assurances (solution adoptée dans d'autres pays) 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.