

# LES **PRO**VINCES ENGAGÉES POUR LEURS TERRITOIRES

**MEMORANDUM 2024**

APW  asbl  
Association des Provinces wallonnes



**VICTORIA,** AMBULANCIÈRE - SE PROPULSE À VOTRE SECOURS  
MA **PRO** VINCE, MON CAPITAL FORMATION

# INTRODUCTION

## L'ÉVOLUTION DES **PRO**VINCES DANS LE PAYSAGE INSTITUTIONNEL WALLON

Par ce mémorandum, notre Association ouvre des portes vers l'avenir de l'Institution provinciale au sein d'un paysage institutionnel wallon appelé à être redessiné. L'APW formule des pistes de réflexion et des propositions concrètes : les Provinces wallonnes sont prêtes à évoluer dans le respect de leurs spécificités.

Elles sont ainsi ouvertes, participatives et volontaires pour proposer un service public de qualité, assumer des missions de supracommunalité, tout en assurant une gestion efficiente des ressources.

Pour ce faire, il est nécessaire de mettre un terme à la logique de dualité et de concurrence entre les niveaux de pouvoir pour faire place à la complémentarité ; la collaboration étant la condition sine qua non afin de mener un débat institutionnel de manière efficace mais aussi sereine.

L'Institution provinciale doit continuer à se repenser à l'aune de la complémentarité interterritoriale pour une réforme constructive de l'espace francophone en général, dont les Provinces wallonnes font partie.

Cette réforme doit se penser et se bâtir sur un dialogue entre les représentants démocratiques des différents niveaux de pouvoir en vue de mener une réflexion globale sur le juste territoire.

Ainsi, notre Association propose la mise en place « d'assises territoriales » afin de définir et de construire une organisation territoriale toujours plus efficiente, en associant les acteurs que sont l'État fédéral, la Région wallonne, la Fédération Wallonie-Bruxelles, les Provinces, les Communes, le secteur intercommunal.

# 1. LES PROVINCES : INSTANCES DÉMOCRATIQUES AUTONOMES ET CONTRÔLÉES

L'existence, l'autonomie locale, la légitimité démocratique et le pouvoir fiscal des Provinces wallonnes sont consacrés par des normes hiérarchiques supérieures. La jurisprudence le réaffirme régulièrement.

A leur sommet, la Charte européenne de l'autonomie locale et la Constitution (articles 41 et 162) consacrent le principe de l'autonomie locale selon lequel les Provinces peuvent intervenir dans toute matière qui relève, selon elles, de leur intérêt et de la régler comme elles l'entendent.

Contrairement à d'autres structures, l'organe délibératif de la Province provient d'une élection directe au suffrage universel. La légitimité démocratique des Provinces wallonnes, via ses mandats électifs, est à différencier des représentations dites « indirectes » dans le cadre de mandats dérivés.

Certains de ces représentants exercent également des mandats au sein des Conseils et/ou Collèges communaux. Par cette représentation, ces élus sont ainsi les liens essentiels entre les Communes et les Provinces et participent à assurer une complémentarité des politiques menées par ces deux pouvoirs locaux.

Aussi, la légitimité démocratique élective confère aux Provinces une fiscalité propre conformément au principe : « no taxation without representation » ; le consentement d'un organe directement élu (le Conseil provincial) étant une condition sine qua non à la perception de taxes.





**LAURENCE, PROFESSEUR - PROVOCATRICE DE TALENTS**  
**MA PRO VINCE, MON CAPITAL ENSEIGNEMENT**

Par ailleurs, la Région wallonne exerce un pouvoir de tutelle sur les décisions des pouvoirs locaux (par exemple, la tutelle générale d'annulation sur les décisions en matière de marchés publics ; ou la tutelle spéciale d'approbation sur les comptes, le budget, les dispositions générales en matière de personnel, les règlements relatifs aux redevances et aux taxes...). De cette manière, elle veille au respect de la loi au sens large et de l'intérêt général.

Enfin, les comptes, budgets et modifications budgétaires provinciaux doivent aussi être approuvés par la Cour des comptes, ajoutant ainsi un contrôle financier externe et indépendant s'appliquant uniquement à l'échelon provincial.

À la lumière de ces éléments, force est de constater que l'exercice des missions provinciales est strictement encadré par le biais d'un contrôle, réalisé à différents niveaux, garant d'une gestion saine de l'Institution et des finances provinciales.

## **2. UN SERVICE DE PROXIMITÉ AUX CITOYENS : DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC CLAIRES ET DÉFINIES**

Au cours des différentes réformes, les Provinces ont recentré leurs activités et chacune a développé, pour sa population, un certain nombre de services en réponse aux besoins prioritaires et spécifiques de son territoire, garantissant ainsi la continuité de services publics essentiels, ce qui démontre leur capacité d'adaptation.

Au-delà de leurs spécificités, tel que le veut le Constituant, les Provinces partagent un socle de valeurs premières, que sont :

- la proximité avec le citoyen ;
- l'expertise du territoire ;
- le sens du partenariat et de la solidarité avec les Communes ;
- l'implication dans la formation des acteurs locaux et des métiers de la sécurité ;
- des engagements forts dans l'enseignement, la culture, la santé, l'accompagnement social, la mobilité, l'écodéveloppement, la protection des citoyens et du territoire aux côtés des missions des Gouverneurs...

L'humain et le non-marchand transcendent toutes les politiques prioritaires et les Provinces se préoccupent de l'essentiel : le bien-être des citoyens. La crise sanitaire a, par ailleurs, démontré leur capacité de mobilisation, de solidarité et de partage, notamment dans l'enseignement, dans les structures sociales et de santé.

Au-delà de ces valeurs et de ces champs d'actions concrets, c'est bien entendu grâce à l'humain que les Provinces assurent au quotidien leurs missions essentielles de service public. Les agents provinciaux – multiples dans leurs métiers, compétences, expériences – sont tous des professionnels engagés au service des populations et des territoires provinciaux. Tous méritent notre reconnaissance et notre respect.

Durant cette législature qui se termine, des efforts très importants leur ont été demandés, que ce soit pour la gestion des crises multiples ou en raison des efforts budgétaires drastiques imposés sur la masse salariale. Ces rationalisations budgétaires ont contraint à une diminution conséquente du nombre global de travailleurs, pour l'essentiel en ne remplaçant pas les départs naturels. Pour le personnel, cela a conduit également à une acceptation du changement sous diverses formes dans les processus de fonctionnement, la suppression de missions ou d'outils et les réorientations professionnelles.

Le personnel des Provinces est ainsi une richesse inestimable de nos services publics. Pour mieux encore gérer cette ressource à l'avenir, les Provinces demandent une réforme en profondeur des règles du statut de la fonction publique pour rendre l'emploi provincial et local plus attractif et compétitif, permettre l'ancrage des talents en cours de carrière et offrir un cadre de management performant.

Par ailleurs, les compétences des Provinces sont plurielles dans la mesure où celles-ci peuvent agir dans les matières d'intérêt provincial (en majorité) et sont, en parallèle, tenues de mettre en œuvre des politiques développées par la Fédération Wallonie-Bruxelles (centres culturels, bibliothèques...) ou la Région wallonne (gestion des cours d'eau...), sans compter les transferts de charges directs et indirects de l'autorité fédérale (zones de secours, cultes...).

Grâce à leur proximité avec le citoyen et les Communes, les Provinces, pour rencontrer les besoins locaux, interviennent de manière complémentaire à d'autres niveaux de pouvoir, particulièrement dans les matières de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Wallonie.

Les Provinces sont disponibles et prêtes à collaborer à l'exercice de nouvelles missions avec les autorités communales, régionales et communautaires, en vertu de leur expertise, à la condition de leur donner les moyens de les mettre en œuvre.

Fortes des compétences et du savoir-faire de leurs agents, les Provinces pourraient apporter soutien et conseil aux Communes.

A contrario, certaines compétences leur ont été imposées sans rationalité ni plus-value et en l'absence de toute cohérence institutionnelle alors qu'elles impactent lourdement les ressources et les finances provinciales. Il s'agit de l'intervention dans les frais de restauration des biens classés (minimum 4 %) ainsi que du financement des cultes et de la laïcité. Les Provinces wallonnes réitèrent leur souhait de céder l'obligation d'intervention dans ces matières.



**HASSAN, ÉDUCATEUR - PROFONDEMENT HUMAIN**  
**MA PROVINCE, MON CAPITAL SOCIAL**

### 3. UNE **PRO**MESSE DE FINANCES SAINES CONTRE VENTS ET MARÉES

Aujourd'hui, malgré leur situation financière critique, les Provinces ont assumé toutes leurs responsabilités (DPR 2019-2024) au-delà de ce que la loi leur imposait. Elles ont, en outre, maintenu leur budget à l'équilibre, tel qu'imposé par la Tutelle, et ce, souvent grâce à leurs réserves, donc sans solution structurelle sur le plan financier.

Les injonctions du Gouvernement wallon en matière de financement des zones de secours ont été rencontrées (un demi-milliard d'euros en 5 ans) au profit des 262 Communes de Wallonie. Les transferts de tels montants ont, inévitablement, amené à des diminutions d'emplois publics et à des restrictions internes en termes de budgets de fonctionnement, de subsides et d'investissements.

Ces efforts considérables ont été rendus d'autant plus difficiles au regard des différentes crises qui sont venues toucher les pouvoirs publics : la crise sanitaire, la crise énergétique, une inflation et une indexation sans précédent des charges salariales et une augmentation des coûts des matériaux.

L'APW manifeste, en outre, une grande préoccupation quant à l'évolution du coût des pensions des agents des pouvoirs locaux. Le système actuel, dont le financement pèse exclusivement sur les pouvoirs locaux, a des effets qui deviennent insurmontables en matière d'évolution des cotisations de responsabilisation.

Par ailleurs, dans le cadre des réflexions menées par la Wallonie concernant la fiscalité immobilière, l'APW plaide pour le maintien du système actuel de redistribution des centimes additionnels et sollicite également davantage d'informations de l'administration régionale concernant les méthodes appliquées et les montants communiqués, en ce compris les dégrèvements et les prévisions.





**JULIEN**, CANTONNIER - PROFESSIONNEL DE NATURE

MA. PRO VINCE, MON CAPITAL DURABLE

Il est indispensable de renforcer la transparence par rapport aux estimations transmises par la Région wallonne et ainsi éviter les approximations dans les calculs et les retards constatés dans la perception.

Quoi qu'il en soit, les Provinces s'opposent au principe selon lequel la Région pourrait substituer aux additionnels provinciaux un financement indirect via un impôt régional redistribué sous forme de dotations ou de subsides. La capacité fiscale constitutionnelle des Provinces doit être respectée à 100 %.

Notre Association lance un signal d'alarme : des moyens nouveaux doivent être dégagés, notamment via une augmentation du fonds des Provinces, afin d'assurer la continuité et la qualité du service public, préserver le personnel provincial et éviter tout licenciement mais également pour garantir un financement des zones de secours ainsi que l'ensemble des charges incombant aux Provinces après 2024.

En effet, à moyens constants et pour assurer le maintien de leurs missions essentielles de service public, les Provinces ne seront pas en mesure d'augmenter leur intervention financière en faveur de ces dernières.

Dès lors, les Provinces entendent que leur autonomie fiscale, inscrite dans la Constitution, soit garantie en leur laissant la pleine capacité de faire évoluer leur fiscalité. Nous sollicitons donc une révision des circulaires wallonnes afin que les Provinces puissent agir dans un cadre souple permettant d'adapter leurs taxes pour répondre au besoin de financement des services publics et aux enjeux sociétaux.

Enfin, l'Association des Provinces wallonnes reste volontaire pour approfondir les travaux visant la réforme en profondeur et concertée de la comptabilité provinciale. Afin d'assurer et de garantir une cohérence des Pouvoirs locaux wallons, il est important qu'une telle réforme soit envisagée avec les Communes.

# 4. SUPRACOMMUNALITÉ : NOTRE **PRO**FSSION

## A. LES **PRO**VINCES, UNE EXPERTISE DU TERRITOIRE AU SERVICE DES COMMUNES

Les Provinces disposent d'une force mobilisatrice, de la taille critique et de l'expérience nécessaire pour rassembler des Communes autour de projets communs et porteurs pour le territoire. Ces atouts font des Provinces les organisateurs institutionnellement légitimes de la supracommunalité de demain. Elles pourront ainsi soutenir davantage de petites ou de moyennes entités qui doivent accomplir des missions mais qui ne disposent pas toutes des moyens humains, techniques ou financiers nécessaires, sans préjudice des éventuelles fusions de Communes à venir.

Pour ce faire, les Provinces travailleront main dans la main avec les Communes pour décider, ensemble, des enjeux et actions à mettre en œuvre. Cette concertation pourrait déboucher sur des contrats de territoire qui baliseront l'action provinciale en termes de supracommunalité sur la durée d'une législature.

En effet, la supracommunalité est un processus évolutif qui se construit dans le cadre d'un partenariat étroit entre Province et Communes. La récente réforme territoriale en Flandre démontre la pertinence du territoire provincial pour organiser les relations entre acteurs locaux : si le cadre des échanges supracommunaux y a été redéfini, la Province en tant qu'espace géographique de référence, s'est imposée comme une évidence.

L'échelle territoriale provinciale permet de mener des politiques cohérentes concernant des enjeux qui dépassent les limites strictes des Communes, comme la lutte contre les inondations, l'implantation d'équipements de services collectifs ou la mobilité douce...





Il faut rappeler que les Provinces, contrairement aux structures supracommunales émergentes, disposent d'un pouvoir fiscal propre. Si toutes les formes de supracommunalité sont louables car elles visent toujours un objectif commun, qu'est la mutualisation de certaines ressources, les Provinces, par leur légitimité constitutionnelle, leur organisation, les services et infrastructures existants, sont les acteurs pivots idéaux pour une action efficiente en termes de supracommunalité.

Ainsi, les Provinces ont la capacité de mutualiser des moyens au service des Communes, qu'il s'agisse d'infrastructures et d'investissements communs (un hall sportif, par exemple), de ressources humaines (co-employment), de marchés publics ou de matériel commun.

Des actions en soutien et en coopération avec les Communes sont d'ailleurs organisées depuis de nombreuses années par les Provinces dans des domaines variés. La supracommunalité s'envisage différemment en fonction des territoires et de leurs spécificités socio-économiques et n'a, à ce jour, pas été définie par le législateur tant ses formes sont multiples.

Enfin, soulignons que la supracommunalité a aussi pris une autre dimension ces dernières années avec la reprise, par les Provinces, du financement des zones de secours. Il s'agit d'un nouveau métier pour nos institutions.

**MOIRA**, BIBLIOTHÉCAIRE - PROMOTRICE DE CULTURE

MA PRO VINCE, MON CAPITAL CULTURE

## B. LES ZONES DE SECOURS : UN ENJEU DE TAILLE

En dépit des freins juridiques identifiés<sup>1</sup>, les Provinces se sont investies dans les zones de secours en tant que nouvelle mission supracommunale.

Vu les montants en jeu, des prouesses ont été réalisées pour soulager les finances communales (un demi-milliard d'euros en 5 ans) mais l'horizon 2025 sera structurellement intenable pour les Provinces en l'absence de nouveaux moyens, d'une juste représentativité et d'une révision des dispositions légales et réglementaires.

**Concernant les moyens**, l'augmentation des coûts des zones de secours et la mise en place de toute une série de normes par l'État fédéral ont alourdi considérablement les finances des Pouvoirs locaux.

L'APW regrette que l'État fédéral ne prenne pas la mesure de ses décisions et ne dégage pas les moyens nécessaires pour les appliquer.

Dès lors, comme elle le fait depuis l'entame de la présente législature, l'APW insiste pour que le Gouvernement fédéral assume sa juste part du financement des

zones de secours. Il s'agit d'une mission régaliennne de l'État fédéral. C'est à lui qu'il incombe de garantir la protection de l'ensemble du territoire belge et de ses citoyens. Pourtant, moins de 20 % du budget des zones de secours sont assumés, à ce jour, par l'État fédéral.

L'APW n'a cessé d'espérer que la Région wallonne défende les Pouvoirs locaux dans ce juste rééquilibrage et maintient cette exigence pour l'avenir.

D'autres pistes doivent urgemment être envisagées pour soutenir les finances des Pouvoirs locaux.

A cet égard, outre la hausse de la contribution de l'État fédéral, l'intervention du secteur assurantiel doit être une solution à approfondir.

**En termes de représentativité**, le pouvoir décisionnel des Provinces wallonnes dans la gestion stratégique et opérationnelle des zones de secours doit être garanti, proportionnellement à leur apport financier<sup>2</sup>. La mise en place d'une relation basée sur la transparence, la communication et la bonne gouvernance est à construire, ce qui passe nécessairement par la représentation fondée sur les règles de fonctionnement démocratique.

Pour ce faire, les autorités provinciales doivent continuer à travailler main dans la main avec les Gouverneurs.

<sup>1</sup> Pour rappel, trois constats ont été établis et validés par le CIRIEC dans le cadre de l'étude sur les flux financiers des Provinces wallonnes de mars 2021. Premièrement, la reprise par les Provinces de la part communale dans le financement des zones de secours porte atteinte à la répartition des compétences matérielle (la protection civile étant une compétence exclusivement fédérale). Deuxièmement, la Région wallonne ne peut conditionner la liquidation du fonds des Provinces (dotation générale et non affectée) à la prise en charge de missions spécifiques (financement des zones de secours). Troisièmement, le dépassement du fonds des Provinces ne peut être envisagé sous peine de priver les Provinces de la faculté de poursuivre d'autres missions relevant de l'« intérêt provincial », sous peine de violer l'autonomie provinciale consacrée par la Constitution et la Charte européenne de l'autonomie locale.

<sup>2</sup> L'article 24, alinéa 2 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile dispose que « dans le cas où la Province contribuerait au financement de la zone tel que visé à l'article 67, 3°, le conseil zonal peut conférer la qualité de membre du conseil à un membre du Conseil provincial (...) ».





**NICOLAS,** POMPIER - PROTECTEUR DANS L'ÂME  
MA PRO VINCE, MON CAPITAL FORMATION

Dans une optique d'amélioration et de mutualisation, les Provinces doivent être membres et acteurs à part entière des zones de secours, en tant que nouveaux partenaires décisionnaires, à la table des discussions au sein de leurs Collèges et Conseils.

Enfin, ces considérations vont de pair avec la nécessité de **réformer les dispositions légales et réglementaires qui encadrent les zones de secours.**

La situation actuelle en termes d'organisation et de financement des zones de secours n'est optimale ni pour le Fédéral, ni pour les Communes, ni pour les Provinces en raison notamment du morcellement du pouvoir en la matière.

En outre, il est important de poser un cadre permettant une meilleure circulation de l'information financière entre les différents niveaux.

Les Provinces sollicitent davantage de visibilité sur la gestion des zones ainsi qu'une transparence accrue de leurs perspectives budgétaires afin d'assurer au mieux leurs nouvelles missions.

L'APW plaide donc pour une profonde réforme de la loi et des arrêtés qui régissent les zones de secours afin de prendre des mesures qui, à moyen et long termes, permettront de maîtriser les coûts des zones de secours tout en garantissant un service efficient aux citoyens (partage des ressources, moyens et investissements, réflexion autour du statut des pompiers volontaires, organisation de la formation – déjà dans les mains des Provinces –, planification des interventions et shifts...).

# CONCLUSIONS

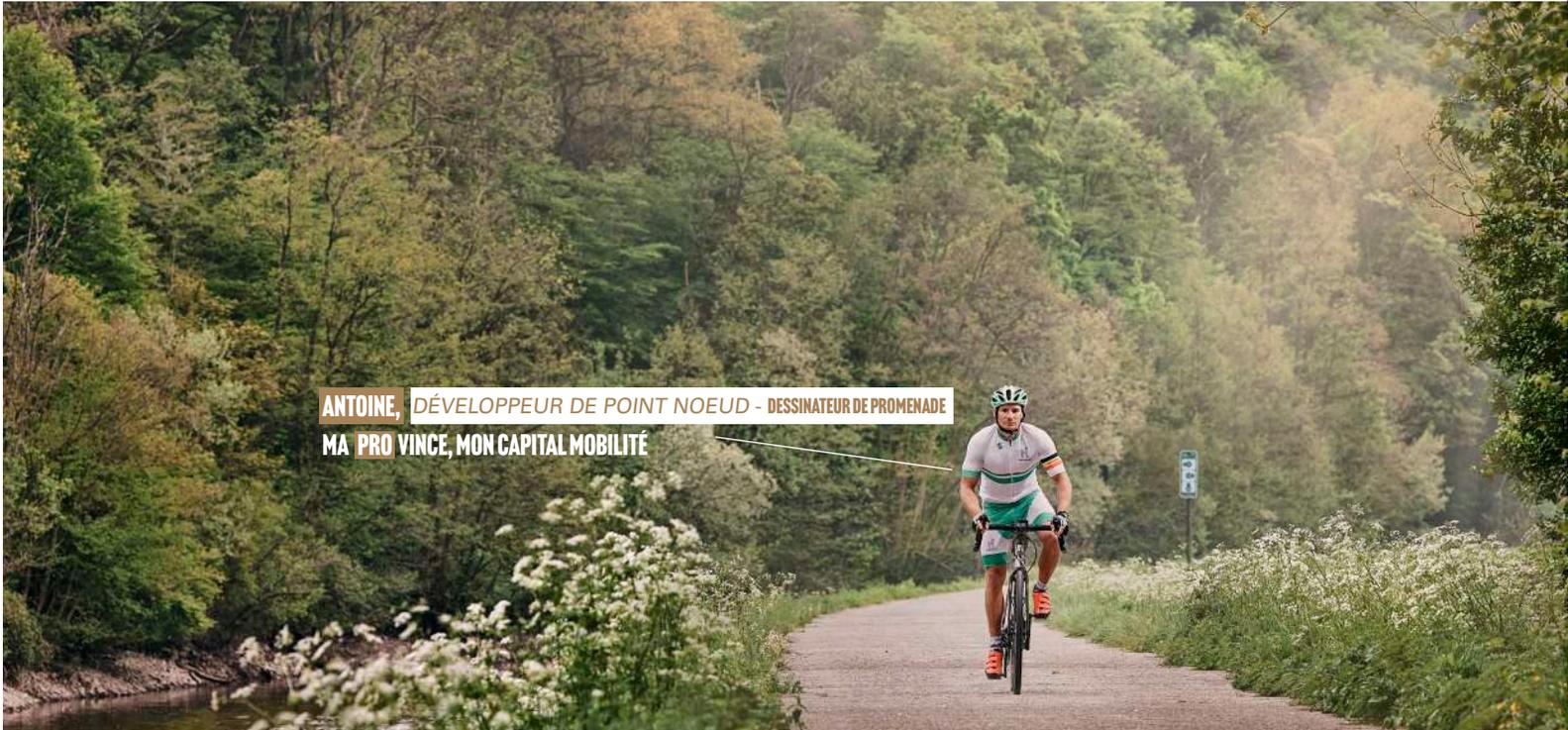
Actrices clés du paysage institutionnel, les Provinces disposent d'atouts (représentation démocratique et adaptabilité au contexte, efficience, personnel disposant de compétences très variées présent sur l'ensemble du territoire wallon, autonomie fiscale qui leur assure une capacité d'action, par exemples) qu'elles mobilisent dans l'accomplissement de missions concrètes en lien avec les acteurs locaux, régionaux et communautaires.

Elles inscrivent leurs actions et renforcent les services au public dans les domaines de la culture, du social, de la santé, de l'enseignement et de la formation. Elles se veulent également actrices dans le domaine de la supracommunalité et le soutien aux Communes.

Ces dernières années, les autorités publiques ont dû faire face à un certain nombre de défis importants : pandémie de la COVID-19, accueil des réfugiés ukrainiens et défis environnementaux et énergétiques. Dans ce cadre, les Provinces ont fait preuve de résilience et d'agilité pour répondre au mieux aux évolutions sociétales.

Dans ce contexte particulier, il est indispensable que l'ensemble des autorités publiques du pays collaborent et travaillent de manière concertée afin de faire face à ces différents enjeux.

Rattrapons l'occasion manquée de la tenue d'un large débat pourtant inscrit dans la Déclaration de Politique régionale 2019-2024 du Gouvernement wallon permettant de définir la place de chaque institution en Wallonie.



**ANTOINE, DÉVELOPPEUR DE POINT NOEUD - DESSINATEUR DE PROMENADE**  
**MA PRO VINCE, MON CAPITAL MOBILITÉ**

# AINSI, L'APW RÉAFFIRME L'AUTONOMIE **PRO** VINCIALE ET REVENDIQUE :

## ■ La mise en place « d'assises territoriales »

- ▶ renforcer les liens et complémentarités entre institutions (État fédéral, Fédération Wallonie-Bruxelles, Région wallonne, Pouvoir locaux) et définir le rôle de chacune dans le respect mutuel de leurs prérogatives, autonomie et moyens d'action

## ■ le respect du personnel provincial, de ses compétences et de son expérience, une réforme en profondeur du statut de la fonction publique locale pour une réelle attractivité des emplois et des carrières ainsi qu'un cadre de management performant

## ■ de mener, avec le Fédéral et l'appui de la Région, la réforme indispensable et urgente du système de financement des pensions des agents statutaires et contractuels des pouvoirs locaux

## ■ le renforcement des espaces de dialogue et d'organisation de la supracommunalité

- ▶ co-construire, avec les Communes, des contrats de territoire

## ■ de dégager des moyens budgétaires nécessaires à la réalisation des missions qui lui sont assignées par les autorités supérieures

- ▶ réévaluer à la hausse le fonds des Provinces ;
- ▶ revoir la fiscalité provinciale ;
- ▶ maintenir ainsi que rendre plus transparent et plus efficace le système actuel de redistribution des centimes additionnels, renforcer son rendement et l'équité de son recouvrement.

**En ce qui concerne les zones de secours, les Provinces ne pourront poursuivre leur investissement en leur faveur que moyennant les éléments suivants :**

## ■ rééquilibrage effectif du financement des zones entre le Fédéral et les Pouvoirs locaux

- ▶ participation active aux travaux menés par le Fédéral, notamment dans le cadre de l'évolution des normes ;

## ■ juste représentativité au sein des organes de gestion des zones avec voix délibérative

- ▶ participation active à la gestion et à la définition des développements stratégiques des zones de secours.



**DÉPENSES DE TRANSFERT**  
(AUTRES QUE ZONES DE SECOURS)

**74.914.905 €**



**NOMBRE D'AGENTS  
PROVINCIAUX**  
(HORS ENSEIGNANTS  
ET TRAVAILLEURS OCCASIONNELS)

**9.538**



**NOMBRE DE  
PERSONNES FORMÉES :**

**POLICE :**  
**14.322**

**FEU :**  
**14.322**

**AMU :**  
**8.163**

**IPF :**  
**5.445**



**NOMBRE D'ÉLÈVES  
DANS LES DIFFÉRENTS  
TYPES D'ENSEIGNEMENT :**

**SUPÉRIEUR :**  
**20.125**

**GÉNÉRAL OBLIGATOIRE :**  
**7.669**

**SPÉCIALISÉ :**  
**2.493**

**TECHNIQUE :**  
**9.442**

**PROFESSIONNEL :**  
**9.425**

**PROMOTION SOCIALE :**  
**22.314**



**NOMBRE D'ÉLÈVES PRIS  
EN CHARGE PAR LES PMS/PSE:**

**358.415**

**MEMORANDUM 2024**

**APW** asbl

Association des Provinces wallonnes