

Institutionnel

Les provinces dans un goulot d'étranglement ?

> Christine STEINBACH (*)

Depuis de longues années, la question de l'avenir des provinces refait surface à intervalles réguliers. Faut-il les supprimer ou revoir leurs missions au regard de l'évolution du paysage institutionnel belge et des besoins de la population? La chose n'est toujours pas tranchée. En revanche, depuis l'automne, les provinces montent au créneau et manifestent leur inquiétude dans la presse. En cause: la décision régionale de transférer le financement des zones de secours des communes vers l'institution provinciale.

Le dispositif des zones de secours (ZS) a été mis en œuvre à partir de 2007. Il s'agissait d'organiser les services d'incendie et les services de la protection civile en Belgique de façon à rencontrer un triple objectif: mieux coordonner les interventions des services pompiers; améliorer la formation et le statut des agents; répartir plus équitablement le financement entre les communes.

Un financement compliqué

Le pays compte trente-quatre zones de secours, dont treize en Wallonie. Quatorze même, avec la zone de secours germanophone. Mais celle-ci, bien qu'inscrite dans le territoire de la Province de Liège, dépend de la Communauté germanophone. Depuis leur mise en œuvre, le financement des ZS représente un point sensible. Dans son article 67, la loi fédérale du 15 mai 2007¹ prévoit en effet que «les zones de secours sont financées par 1° les dotations des communes de la zone; 2° les dotations fédérales; 3° les éventuelles dotations provinciales; 4° les rétributions des missions dont le Roi autorise la récupération; 5° des sources diverses».

Mais dans les faits, le ratio entre l'apport fédéral et celui des communes n'est pas à l'équilibre. Et la loi stipule qu'«aussi longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérales 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». Ce qui signifie concrètement que des dépenses ne sont pas assumées. Et que l'augmentation à terme de l'intervention du fédéral dans le coût total est une revendication de longue haleine pour les communes et la tutelle régionale. Un chiffre pour se donner une idée des montants en jeu: le coût budgété en 2020 pour les communes wallonnes (hors ZS germanophone) correspond à 196 millions d'euros.

Mais une autre piste a été formulée pour soulager les communes de cette importante dépense: la transférer aux provinces.

Un transfert réduit et phasé

Cette piste a été adoptée par le nouveau gouvernement wallon en 2019. La déclaration de politique régionale prévoit en effet 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. 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»².

L'intention est donc double: les provinces sont appelées à endosser le financement des ZS tout en opérant un recentrage de leurs missions afin de préserver leur propre équilibre financier.

Dans les premiers mois de 2020, Pierre-Yves Dermagne, en tant que ministre wallon en charge des Pouvoirs locaux, a organisé une concertation avec les représentant-es des provinces afin d'objectiver leur situation financière sur base des comptes et budget 2018 et 2019. Il est apparu assez clairement qu'à l'exception de Liège, aucune n'avait les capacités pour assumer le financement des ZS à 100%. Le gouvernement wallon (GW) a donc revu sa copie et réduit l'ambition initiale en imposant un transfert de 60% du coût des ZS, et en prévoyant un phasage en quatre ans³.

Tel a été le mandat du ministre Dermagne dans une seconde phase de négociation avec les provinces, avec l'intention d'opérationnaliser la première étape en septembre de cette année⁴. Mais, sans grande surprise, ce compromis ne satisfait personne. Ni les communes, dont les finances frôlent constamment la ligne rouge et qui devront, au bout du compte,

continuer à assumer 40% du budget des ZS⁵. Ni les provinces qui estiment ne pas pouvoir en supporter plus de 30% sans mettre en péril les autres services qu'elles assurent. Le gouvernement wallon a dégagé une enveloppe de 7,5 millions pour épauler les provinces, mais elle paraît bien modeste.

Se pose dans la foulée la question d'une implication dans la gouvernance des ZS. En résumé, pour les provinces, «qui paie participe aux délibérations». Pour les communes, le bourgmestre étant le responsable, il y aurait là une immixtion inadéquate. L'Union des villes et communes wallonnes a d'ailleurs proposé dans son avis sur la note rectificative du GW de répartir ce financement provincial entre les zones de police et les zones de secours afin d'en limiter la portée⁶.

En septembre, le président faisant fonction de l'Association des Provinces wallonnes (APW), Serge Eustache, s'est exprimé assez virulemment dans la presse⁷. On peut y déceler un double message: indiquer d'une part à la Région wallonne qu'il faudra renégocier avec les provinces au-delà de 2021. Rappeler d'autre part que les Régions et le fédéral doivent d'urgence reprendre le dialogue à propos de la part fédérale dans le financement des ZS.

Le débat sur les missions n'a pas eu lieu

Qu'en est-il parallèlement de ces missions «résiduelles» des provinces, dont la Déclaration de politique régionale déclare qu'elles devront être réduites? Les provinces sont en effet à la fois des «collectivités autonomes» et des «pouvoirs subordonnés»⁸. Ce qui implique qu'une partie des services qu'elles rendent sont de leur initiative, selon le principe de subsidiarité qui consiste à «confier la responsabilité d'une action publique à la plus petite entité capable de gérer la matière elle-même». Tandis que d'autres services procèdent de missions qui leur sont déléguées (comme le cas du financement des zones de secours).

En moyenne, les provinces affectent l'essentiel de leurs moyens aux domaines de l'enseignement (34%), du social (14%) et de la santé (9%). Elles emploient pour ce faire quelque 25.000 agent-es, pour près de 9.000 équivalents temps plein. Leurs moyens financiers proviennent principalement des centimes additionnels sur le précompte immobilier; de taxes qu'elles perçoivent sur certaines activités (tout comme les communes et avec des doublons parfois); et d'une dotation annuelle de la Région wallonne: le Fonds des Provinces.

Depuis une vingtaine d'années, la question d'une réforme voire d'une disparition des provinces revient régulièrement dans le débat, surtout lors de périodes

électorales. L'idée en soi que l'institution provinciale soit appelée à évoluer fait généralement consensus. Mais, sous la législature précédente, le gouvernement wallon avait tenté de donner un coup d'accélérateur brutal, sans trop consulter le secteur. Se basant sur l'étude Berhendt qu'elle avait commanditée⁹, la ministre Valérie De Bue avait projeté de rapatrier dans le giron provincial les compétences suivantes: le patrimoine classé; la promotion du tourisme; la santé; l'environnement; le logement et... le financement des zones de secours.

Ce projet a été fermement rejeté par les provinces, et la fin de la législature en a sonné le glas. Le nouveau gouvernement a fait marche arrière et promis une large consultation avant de se prononcer. Seul le transfert du financement des ZS a survécu.

Un avenir consolidé, mais des moyens fragilisés

En lui octroyant le financement des zones de secours, la Région wallonne a en quelque sorte garanti un avenir à l'institution provinciale. Mais sans l'assortir d'un débat de fond sur la vision de ce qu'on attend d'elle pour demain et tout en fragilisant ses moyens. En effet, la dotation au Fonds des Provinces a régulièrement été diminuée au fil des ans. Par exemple, pour la Province de Hainaut, la part octroyée est passée de 64 millions en 2012 à 50 millions aujourd'hui. L'essentiel des recettes provinciales provient du centime additionnel sur le précompte immobilier (P.I.)¹⁰. Celui-ci n'a pas connu de péréquation depuis 1976, ce qui n'est que partiellement compensé par une indexation. La non-revalorisation du P.I. engendre d'importantes inégalités entre les territoires. Il pourrait être revu à la baisse en 2024 si la Région confirme ses intentions en la matière.

Le dispositif des zones de secours (ZS) organise les services d'incendie et les services de la protection civile en Belgique.



5. Note au gouvernement wallon du 19 mai 2020 concernant le financement provincial des zones de secours, Avis du C.A. de l'Union des Villes et Communes de Wallonie. https://www.uvcw.be/no_index/actualite/8995-51158985585507032020022953658873590748.pdf

6. Note au gouvernement wallon du 19 mai 2020, ibid.

7. E. DEFFET, «Les cinq provinces annoncent des licenciements massifs», *Le Soir*, 29 septembre 2020, p. 9. <https://plus.lesoir.be/328349/article/2020-09-29/wallonie-les-cinq-provinces-annoncent-des-licenciements-massifs>

8. Association des Provinces wallonnes: <https://apw.be/provinces/historique/>

9. CH. BERHENDT, F. BOUHON, Q. PIRONNET, L. FERON, Z. VROLIX, Étude sur les hypothèses d'avenir des Provinces wallonnes, rapport définitif, 28 mars 2018.

10. Ce revenu fictif est calculé sur la base de ce qu'un immeuble est supposé rapporter en revenu annuel moyen net, s'il est loué (et non sur le loyer réellement perçu).

1. Loi fédérale du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. <https://www.civieleveiligheid.be/node/5896>

2. Déclaration de politique régionale wallonne 2019-2024, p. 107.

3. Selon le calendrier suivant: 20% du coût total revient aux provinces en 2020; 30% en 2021; 40% en 2022; 50% en 2023 et 60% en 2024.

4. Circulaire du SPW à destination des provinces dans le cadre de la reprise du financement communal des zones de secours, 17 juillet 2020. <https://apw.be/avi-s/note-au-gouvernement-wallon-portant-sur-la-reprise-du-financement-des-zones-de-secours/>

Si le phasage de ce transfert est bien engagé, les missions sont quant à elles restées figées. Dans un débat organisé par le MOC en septembre 2019, l'APW plaide pour l'organisation d'Assises territoriales « en vue de définir et de co-construire une meilleure organisation territoriale, en associant les acteurs (que sont la Wallonie, la Fédération Wallonie-Bruxelles, les communes, les provinces, le secteur intercommunal) et d'éventuels experts extérieurs ». Mais faute de cette réflexion commune, chaque province a fini par gérer à sa manière les conséquences du transfert sur son budget¹¹.

Namur y est allé à la hussarde. La Province, qui devra verser 5,5 millions d'euros pour la première phase et 23,3 millions d'euros au final, a prévu la réduction de son personnel à concurrence de 200 emplois¹² et a opéré une coupe brutale dans une vingtaine de services¹³. En outre, le budget pour les subsides aux associations a été réduit de moitié, passant de 1,6 million à 700.000 euros. Cette opération sans grande concertation a suscité de vives réactions. Le secteur associatif, qui a manifesté à la place Saint-Aubain, réclamait un moratoire sur la décision, le temps de chercher des sources alternatives de financement¹⁴. Mais la Province veut à tout prix équilibrer son budget, sans évoquer ce qui pourrait être envisagé du côté des recettes.

Du côté du Brabant wallon, le financement des ZS coûtera 4 millions d'euros en 2020 et 18 millions lors de la phase finale du phasage, en 2024. Toutes choses restant évidemment égales par ailleurs. Mathieu Michel, dans sa fonction de président du Conseil provincial, a annoncé d'entrée de jeu qu'il rejetait l'idée d'une hausse des centimes additionnels, préférant augmenter l'endettement (assez bas jusqu'ici) et diminuer le soutien à l'associatif dans l'économie, la culture, l'environnement et le social¹⁵. Les associations, solidaires de longue date au sein de la coordination culturelle, ont cependant réagi fermement, de même que l'opposition, et la négociation est en cours.

La Province du Hainaut devra déboursier 15 millions d'euros pour financer 20 % du transfert en 2021, et jusqu'à 64 millions d'euros à terme. Elle estime qu'au-delà de 2021, la situation devient très problématique et a lancé des consultations auprès de ses services dans une perspective de restructuration¹⁶.

À Liège, où les bonis réalisés précédemment semblent pouvoir permettre d'assumer les coûts des deux prochaines années, 12 millions d'euros seront nécessaires en 2020, mais on atteint 45 millions d'euros en 2024¹⁷. La Province estime devoir économiser 15 % sur ses dépenses d'activités pour assumer les 60 % de financement des ZS.

L'institution provinciale luxembourgeoise devra trouver 3,7 millions d'euros supplémentaires cette année et 11,2 millions d'euros d'ici 2024. Un recentrage des missions a fait l'objet d'une concertation

avec les bourgmestres et les services, à laquelle la délégation syndicale a été associée. Il semble y avoir un consensus. Mais il ne faut pas perdre de vue que la réduction des dépenses touche à des services qui répondent à des besoins, comme le service mobilité, par exemple. À terme, l'Observatoire de la santé, le service d'analyse des milieux intérieurs (qui intervient pour des problèmes de pollution dans les logements) pourraient aussi disparaître¹⁸.

Une mise à mort qui ne dit pas son nom ?

Les services incendie sont indispensables et méritent une consolidation de leur financement. Leur coût dépend en partie du nombre d'interventions nécessaires, ce qui est par essence fluctuant. Mais dans ce transfert, on ne peut s'empêcher d'avoir l'impression d'assister à un drôle de match dans lequel chaque acteur cherche à se refile la patate chaude. La voilà qui atterrit dans l'escarcelle provinciale, partiellement du moins, sans pour autant, semble-t-il, que ce transfert ait fait l'objet d'une anticipation.

La discussion sur l'avenir des provinces ne date

« Chaque province a fini par gérer à sa manière les conséquences du transfert sur son budget. »

pourtant pas d'hier. Et il serait faux de dire qu'elles y sont restées sourdes. Elles sont par exemple souvent impliquées, voire créatrices, d'autres initiatives supra-communales (comme les bassins de vie) dont le besoin s'est fait sentir au fil du temps.

Mais dans cette affaire, tout se passe comme si le débat attendu afin de dégager une vision collective du niveau supra-communal ne pouvait avoir lieu, et que la question se règlera par des dispositions pratiques, comme ce transfert de financement, qui forcera la décision sur les autres missions par défaut, par une simple opération budgétaire. L'APW le souligne dans son avis, disant qu'elle ne peut souscrire au fait « de plus en plus incontestable que les provinces sont amenées à devenir une boîte aux lettres ayant comme seule et unique vocation le financement des zones de secours. Cela pose un véritable problème institutionnel et démocratique et mérite qu'une nouvelle discussion soit engagée avec le gouvernement sur le sens profond de cette réforme »¹⁹. Et compte tenu des services rendus, surtout de ceux qui ne seraient repris à aucun autre niveau de pouvoir, c'est la population qui risque bien d'en faire les frais. #

(*) Directrice de la FTU

11. À ce stade, l'impact budgétaire de ce transfert est encore partiellement à l'étude, surtout au-delà de 2021. Et son incidence varie évidemment fort d'une province à l'autre, où les restructurations dans les services et baisses de subsides octroyés font l'objet de (vives) discussions.

12. A. STAS, « Importante réforme de la Province de Namur : des emplois et des services en moins », RTBF, 11 septembre 2020.

13. Sont ciblés : les relations internationales, le soutien au cinéma, à l'environnement, au tourisme, l'imprimerie provinciale, l'office des métiers d'art, le centre de documentation en arts, la cellule sport et la centrale de télévigilance pour les personnes âgées Télépronam.

14. J. HARIGA, A. STAS, « Namur : les asbl sociales privées de subsides manifestent devant le palais provincial », RTBF, 7 octobre 2020. https://www.rtb.be/info/regions/detail_namur-les-asbl-sociales-privées-de-subsides-manifestent-devant-le-palais-provincial?id=10602737

15. « Les subsides du Brabant wallon au secteur associatif seront réduits dans les deux ans », La Libre via Belga, 24 septembre 2020. <https://www.lalibre.be/regions/brabant/les-subsides-du-brabant-wallon-au-secteur-associatif-seront-reduits-dans-les-deux-ans-5f6ced-017b50a6777bd46280>

16. « La Province de Hainaut annonce qu'elle dégagera 15 millions d'euros pour financer les zones de secours », RTBF avec agences, 27 octobre 2020. https://www.rtb.be/info/regions/detail_la-province-de-hainaut-annonce-qu-elle-degagera-pres-de-15-millions-d-euros-pour-financer-les-zones-de-secours?id=10618649

17. « Les zones de secours coûteront 45 millions d'euros à la Province de Liège d'ici 2024 », Belga, 31 octobre 2020. https://www.rtc.be/les_zones_de_secours_coy_teront_45_millions_d_euros_a_la_province_de_liège_d_ici_2024_1507097-999-325.html

18. PH. HERMAN, « Face aux économies que va devoir faire la Province du Luxembourg, le personnel se dit inquiet », RTBF, 29 octobre 2020. https://www.rtb.be/info/regions/luxembourg/detail_face-aux-economies-que-va-devoir-faire-la-province-de-luxembourg-le-personnel-se-dit-inquiet?id=10620169

19. Note au gouvernement wallon portant sur la reprise du financement des zones de secours, 16 septembre 2020, <https://apw.be/avi-s/note-au-gouvernement-wallon-portant-sur-la-reprise-du-financement-des-zones-de-secours/>