

Incendie

Note au Gouvernement wallon du 19.5.2020 concernant le financement provincial des zones de secours

AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

1. INTRODUCTION ET OBJET DE LA NOTE

Par courriel du 2 juin dernier, notre association a été saisie d'une demande d'avis sur une note au Gouvernement wallon (ci-après NGW) du Ministre des Pouvoirs locaux Pierre-Yves Dermagne, concernant une nouvelle orientation dans le projet de transfert du financement local des zones de secours par les autorités provinciales wallonnes.

La DPR de l'actuel Gouvernement wallon a prévu une reprise progressive, pendant toute la durée de la législature régionale, des montants à charge des communes wallonnes en matière de zones de secours (ci-après ZS), vers les provinces wallonnes. La formulation de ce projet ne laisse pas de doute quant au fait que l'intention était de transférer l'intégralité de ces montants vers les autorités provinciales :

« 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 ».

Pour la mise en œuvre de ce projet, le cabinet Dermagne a tenu, depuis le début de cette année, des réunions de concertation avec les représentants des provinces wallonnes et l'APW, autour des budgets provinciaux et de la capacité de ceux-ci à absorber en l'état le financement local des ZS.

Devant les difficultés exposées par les représentants provinciaux, une adaptation à la baisse du projet initial a été imaginée, et a fait l'objet d'une NGW adoptée en première lecture par le Gouvernement wallon le 19 mai 2020.

Cette NGW, et la première réunion d'explication et de concertation qui a suivi entre le Cabinet et notre service d'études (visioconférence du 5.6.2020) sont exposées ci-dessous, et suivies de la position de notre association, telle qu'adoptée en conseil d'administration du 16 juin 2020.

2. CONTEXTE : L'ARTICLE 67 DE LA LOI DU 15 MAI 2007 RELATIVE A LA SECURITE CIVILE

A titre de référence pour une meilleure compréhension de la suite de la note, voici pour rappel le texte de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile (sont repris en gras les passages importants pour la présente position) :

« 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.

*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. 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 1er, 1°, peut être diminuée en proportion de la dotation provinciale visée à l'alinéa 1er, 3° ».

3. LE PROJET DE LA DECLARATION DE POLITIQUE REGIONALE, TEL QU'ADAPTE PAR LA NOTE AU GOUVERNEMENT WALLON

La DPR prévoyait initialement – c'est-à-dire sans avoir examiné en détail les budgets provinciaux pour vérifier la faisabilité, en l'état, d'une telle mesure – une **reprise totale** des dépenses des communes wallonnes (dotations communales) à l'égard des 14 zones des secours wallonnes (ou plutôt 13 zones, à l'exclusion de la zone de secours germanophone, qui bien qu'intégrée dans le territoire de la province de Liège dépend de la Communauté germanophone – cf. pt 4.4 plus bas).

Devant le constat que ce transfert progressif intégral (184 millions aux comptes 2018, 196 millions prévus aux budgets 2020, hors ZS germanophone : 2,09 millions au budget 2019) dépassait les capacités financières (boni) de toutes les provinces wallonnes sauf une (la province de Liège), il a été proposé par le Gouvernement wallon de **réduire ce transfert à 60% des dotations communales**.

Cette reprise s'effectuerait de manière progressive selon le calendrier suivant :

- 20% en 2020,
- 30% en 2021,
- 40% en 2022,
- 50% en 2023,
- et 60% en 2024.

Le solde (40%) resterait à charge des communes en 2024, mais le Gouvernement wallon exprime sa volonté de soutenir fermement les revendications de l'UVCW (et de la VVSG) en faveur d'une mise en œuvre effective du rééquilibrage 50/50.

La NGW table pour cela sur :

- le maintien d'un montant des **dotations communales** (à charge donc des budgets communaux) à hauteur de **10% des montants actuels**,
- une poursuite de l'effort fédéral vers le 50/50,
- ainsi qu'une sollicitation du secteur des assurances.

Le Ministre Dermagne a donc reçu mandat du Gouvernement wallon pour négocier en ce sens avec les provinces leur intervention dans le financement des zones.

Afin de fournir, pour l'année budgétaire 2020 déjà, une base juridique au transfert de 20% desdits montants vers les provinces et ainsi déjà soulager quelque peu les communes, le gouvernement voudrait **finaliser ce projet avant la trêve estivale de juillet prochain**, et cela en avançant le plus pragmatiquement possible.

4. ANALYSE DES ARGUMENTS DE LA NGW, ET REACTION DE NOTRE ASSOCIATION

L'UVCW souhaite exprimer sa position concernant les aspects suivants de la NGW :

1. le niveau de la part provinciale et sa justification,
2. l'interprétation du principe de financement à 50/50,
3. la gouvernance des zones : le « poids » des bourgmestres et celui des provinces,
4. la prise en compte des communes germanophones et de leur ZS,
5. enfin, les modalités d'une tutelle régionale sur les zones de secours.

4.1. CONCERNANT UNE INTERVENTION PROVINCIALE A 60 % PLUTOT QU'A 100 %

La NGW et le Cabinet ont expliqué qu'un groupe de travail composé des provinces wallonnes, de l'Association des provinces wallonnes, du SPW Intérieur et Action sociale et du cabinet du Ministre des Pouvoirs locaux a été constitué au début de cette année afin d'objectiver la situation financière des provinces sur base d'un maximum de données financières et de voir dans quelle mesure il serait possible d'exécuter le transfert budgétaire de l'intégralité des coûts des zones de secours actuellement supportés par les communes vers les provinces.

Cet examen a été réalisé sur base des comptes 2018 et du budget 2019 et en envisageant deux hypothèses, l'une basée sur les dépenses ordinaires supportées par les provinces (à dépenses d'enseignement, de personnel et de dettes constantes) et l'autre basée sur les bonis dégagés par celles-ci.

Le Gouvernement wallon en a conclu qu'aucune province n'était en mesure de reprendre à sa charge l'intégralité du financement des zones de secours, et propose dès lors de plafonner à 60% la reprise du financement des zones de secours par les provinces, tout en **maintenant l'actuel effort provincial des 10 % du Fonds des provinces**, tel que visé par l'article L2233-5, al. 1^{er}, du CDLD.

La note au Gouvernement indique que les provinces devront réaffecter certains de leurs moyens pour respecter cette trajectoire.

En soi, l'annonce par la DPR 2019 de la reprise du financement des zones de secours par les provinces est apparue comme une avancée très appréciable pour les finances communales. On sait maintenant que dès 2020, les communes pourraient compter sur une non-dépense de l'ordre de 39,2 millions d'euros, tout en continuant à bénéficier du maintien du versement aux communes de 10% du Fonds des Provinces.

Mais quand on regarde ce qui est prévu aujourd'hui dans la NGW pour la suite du calendrier de reprise, c'est la stupéfaction ! Quelques mois après avoir annoncé dans sa déclaration de politique générale qu'il comptait offrir aux communes wallonnes une bouffée d'oxygène financière essentielle, en annonçant une reprise à 100% par les provinces à l'horizon 2024, **le Gouvernement wallon revient en effet sur ses engagements.**

Sur la base des contributions nettes communales à leur budget initial 2020 (hors communes germanophones), cette reprise à 100 % équivaut à 196 millions d'euros. Maintenant, **cette reprise à 60 % n'équivaut plus qu'à 117,6 millions d'euros. C'est donc 78,4 millions de moins que promis**, et ce n'est pas rien. A titre de comparaison, cela équivaut pratiquement au montant total des cotisations de responsabilisation que les communes wallonnes devront payer pour l'année 2020.

Au début de cette année, notre association a remis à jour sa traditionnelle veille fédérale et régionale qui avait intégré une reprise à 100% à l'horizon 2024 (cf. premier graphique de l'annexe à la présente position). **On pouvait ainsi voir combien cette reprise était nécessaire pour permettre aux communes de faire face aux coûts importants qui les attendent, notamment en matière de pension. Aujourd'hui, en ne comptant que sur une reprise à 60%, les perspectives sont nettement plus sombres** (cf. second graphique de l'annexe) et ce, **sans compter** que l'impact de la crise du coronavirus n'est même pas encore pris en compte dans ces projections. On voit aussi que la courbe des surcoûts totaux continue de grimper pour atteindre 328 millions d'euros en 2024 alors qu'une reprise à 100 % aurait permis de casser la hausse de cette courbe pour lui permettre de prendre une forme descendante et atteindre les 243 millions d'euros en 2024.

L'Union demande par conséquent que des solutions alternatives soient investiguées pour **permettre aux villes et communes de compter d'ici 2024 sur un allègement de charges identique à celui annoncé dans la DPR.**

Par ailleurs, il nous apparaît essentiel, sur le plan de l'estimation budgétaire pluriannuelle, que cette reprise progressive se fasse bien sur base de montants qui évoluent **de manière dynamique**. Ainsi, en 2024, il faudra que les provinces paient le pourcentage qui aura été décidé (100%, si l'on s'en tient à la DPR) du montant que les communes **auraient payé en 2024 sans cette reprise, et non un montant arrêté en 2020**. C'est d'autant plus important que, suite à la réforme des zones de secours, on s'attend à une hausse des coûts dans les zones de secours et que si le financement fédéral n'augmente pas, ce seront les communes qui devront combler la différence. Les investissements prévus d'ici 2024 doivent également pouvoir être pris en compte dans ce calcul.

Sur la base de la note au Gouvernement wallon, on constate par ailleurs que la situation financière des provinces est très différente d'une province à l'autre. On peut dès lors s'attendre à ce que certaines provinces aient plus de difficultés que d'autres à s'en tenir au calendrier de reprise prévu qui est le même pour toutes les provinces. Notre association demande dès lors que la Région prévoie un **dispositif qui garantisse que toutes les communes wallonnes, quelle que soit la province dans laquelle elles se situent, puissent bien bénéficier, au même rythme, d'une reprise du financement** des zones de secours par les provinces. Il ne faudrait pas que certaines communes soient soulagées financièrement et d'autres pas.

Enfin, notre association s'interroge sur la logique qui pousse le Gouvernement à revoir ainsi à la baisse la reprise provinciale des dotations communales, en prenant argument de l'impossibilité constatée pour les autorités provinciales d'assumer cette charge sans toucher à ses autres missions classiques. Il nous semblait en effet évident que la reprise financière en matière de ZS consistait, dans l'esprit de la DPR, en un **recentrage des compétences provinciales autour des missions de sécurité, et de l'incendie en particulier**. Dans ces conditions, la réforme attendue de l'institution provinciale doit bien évidemment s'inscrire en corrélation étroite avec les nouveaux transferts financiers.

En d'autres termes, nous ne comprenons pas l'argument qui consiste à figer les missions actuelles des provinces pour constater dans la foulée leur impossibilité à supporter entièrement la charge

nouvelle du financement des ZS. **L'évolution des missions des provinces est pour nous la condition *sine qua non* qui va permettre à celles-ci une reprise progressive et complète de la charge financière des ZS d'ici à 2024.**

[...]

4.2. CONCERNANT L'INTERPRETATION DU PRINCIPE DE FINANCEMENT 50/50

S'agissant de la manière d'interpréter la fameuse règle du 50/50 (Fédéral – communes) dans le financement des ZS, notre association attire l'attention du Ministre sur le risque **d'un investissement moindre de l'Etat, qui profiterait de l'effort provincial wallon dans les ZS pour réduire d'autant l'effort fédéral** : en effet, si le principe du 50/50 n'est défini que pour départager les parts communales et fédérales, une intervention provinciale directe est susceptible de réduire les obligations du fédéral vis-à-vis des zones wallonnes.

C'est pour éviter ce genre de risque que le précédent Gouvernement wallon avait conçu l'intervention des provinces à concurrence de 10 % du Fonds des provinces, en **transférant ces moyens vers les communes plutôt que par une intervention directe des provinces** wallonnes dans les budgets des ZS. Nous estimons que cette manière de procéder **permettra de résoudre beaucoup de difficultés dans le cadre d'une application uniforme de la loi** sur la sécurité civile au niveau national (cfr point 4.3 plus bas).

L'Union des Villes et Communes de Wallonie constate par ailleurs que le Ministre n'a pas la même lecture du 50/50 qu'elle, puisque nous lisons le principe par rapport au **coût total de fonctionnement des zones** (tant que le Fédéral ne participe pas autant au financement d'une zone que ses communes, ces dernières ne paient rien de plus) tandis que pour la Région, l'article 67 de la loi n'oblige à rien d'autre, dans le chef de l'autorité fédérale, qu'à prendre à sa charge les **surcoûts de la réforme** (auquel cas, effectivement l'intervention provinciale importe peu).

Il nous apparaît donc primordial que le Gouvernement wallon adopte, notamment au Comité de concertation Etat-Régions, un positionnement aligné sur celui de notre association: **le 50/50 reste un objectif final à atteindre, et pas juste une modalité de calcul des seuls surcoûts de la réforme, surcoûts qui de plus sont interprétés de manière restrictive par le Fédéral.**

Pour rappel, les **zones de police** wallonnes sont, quant à elles, financées par le Fédéral à hauteur de 396 millions de dotations fédérales, comparés aux 497 millions de dotations communales (budgets initiaux 2019) : cela revient à un **effort fédéral de plus de 44%**.

Défendre une évolution vers un financement global des zones de secours à hauteur de 50% à charge du Fédéral n'est donc aucunement irréaliste ou absurde.

4.3. CONCERNANT L'EFFET DU FINANCEMENT SUR LA GOUVERNANCE DES ZONES

Un point important de la NGW porte sur les modalités de participation respective des communes et des provinces aux organes des ZS, et en particulier aux décisions qui ont un impact financier.

En effet, la loi sur la sécurité civile s'est inspirée de la loi de 7.12.1998 sur la police intégrée pour prévoir que le poids décisionnel de chaque membre du conseil de zone (d'incendie comme de police) est identique pour chaque commune (**un conseiller, une voix**), **sauf pour les décisions en matière de budgets et de comptes, où c'est la part respective de chaque dotation communale à la zone qui détermine ce poids décisionnel.**

Argument pris notamment de l'article 51 de la loi du 15.5.2007 sur la sécurité civile, la NGW en conclut que, pour permettre aux ZS de fonctionner, c'est-à-dire de prendre des décisions en matière de budgets et de comptes, il faut d'une part que chaque province devienne (ou reste, là elle l'est

déjà) membre du conseil de zone, et d'autre part que les communes gardent une charge financière dans leur ZS (40% en 2024, et au moins 10% à terme – cf. pt 3 plus haut).

Notre association comprendrait que si les provinces paient pour les zones elles veuillent participer à leur gestion.

Elle entend toutefois rappeler **que la responsabilité de l'ordre public, au sens de l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale reste à charge des communes et en particulier les bourgmestres, ce qui implique que ceux-ci doivent garder un pouvoir de décision en matière de services d'incendie.**

Il est également essentiel pour nous que la décision communale continue à primer quant au choix de la **taille de chaque ZS**. Si certaines ZS ont opté pour le territoire provincial entier, les autres ont jugé préférable d'adopter une taille moins grande. **Les communes rappellent qu'il leur appartient toujours de décider sur ce point.**

Nous demandons par conséquent que le Ministre recherche une solution permettant aux provinces d'avoir leur mot à dire par rapport à l'évolution des dépenses des ZS, mais sans déshabiller les bourgmestres des pouvoirs d'action qui sont le reflet de leur responsabilité.

Sur ce point, et comme signalé plus haut, il nous apparaît qu'une formule de transfert de moyens entre les budgets provinciaux (ou directement depuis le Fonds des provinces) et les budgets communaux, permettrait facilement de décorrélérer la question du financement de celle de la gouvernance : une partie seulement (à déterminer) de l'apport provincial serait versé aux ZS à titre de **dotations provinciales** au sens de la loi de 2007 sur la sécurité civile, et limiterait la poids décisionnel de la province dans chaque ZS. Le reste de l'apport provincial viendrait renforcer des **dotations communales** à ces mêmes ZS, sur le modèle actuel des 10% du Fonds des provinces (art. L2233-5, al. 1er du CDLD).

S'il devait toutefois s'avérer impossible de trouver un accord au niveau de la gouvernance, qui reste équilibré sur ce point, **l'UVCW suggère qu'on étudie la possibilité de répartir l'intervention des provinces pour moitié au financement des zones de secours et pour moitié au financement des zones de police (ZP)**, de sorte que pour les provinces la dépense soit la même, que pour les communes l'économie soit la même, mais que la proportion d'intervention financière des provinces soit limitée en manière telle qu'elle ne justifie pas un poids décisionnel trop conséquent, tant en matière de ZS que de ZP.

Qui qu'il en soit, et à la demande du Ministre formulée par courrier du 8 juin 2020, notre association accepte de collaborer avec l'APW sur une identification plus précise des surcoûts présents et futurs liés à la réforme incendie de 2007.

4.4. CONCERNANT LES COMMUNES GERMANOPHONES ET LEUR ZS

La NGW estimant - à raison – la Région wallonne incompétente pour proposer l'aide provinciale aux communes germanophones, nous trouverions regrettable que ces communes et leur zone de secours restent exclues du projet, et demandons donc que la Région envisage une **concertation avec la Communauté germanophone** sur ce point.

4.5. CONCERNANT LES MODALITES DE MISE EN PLACE D'UNE TUTELLE REGIONALE SUR LES ZS

La NGW s'achève par la manifestation de son intention d'instituer une tutelle administrative générale de la Région, en complément à la tutelle spécifique fédérale prévue par la loi du 15.5.2007 sur la sécurité civile.

L'UVCW rappelle à cet égard que lors des débats sur la précédente réforme de la tutelle dans le CDLD en 2018, il a fallu tenir compte de l'avis juridique du Conseil d'Etat qui a fixé les limites d'intervention régionale dans le cadre de la réforme de l'Etat en matière d'exercice conjoint de tutelles régionale et fédérale.

A noter que la Flandre a quant à elle déjà mis en place une tutelle de ce genre. Elle dispose ce qui suit :

« Si, en application du titre II, chapitre VII, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, les décisions et actes des organes des zones de secours font l'objet d'un contrôle spécifique, aucune mesure de tutelle visée au titre 7, chapitre 2 ne peut être prise à l'encontre desdits organes, de leurs décisions et actes sur la base d'une violation d'une disposition contenue dans ladite loi ou prise en application de celle-ci (art. 341 du Decreet Vlaamse Raad over het Lokaal Bestuur du 22.12.2017 (B.S. 15/02/2018).

5. EN CONCLUSION

En soi, la reprise du financement des zones de secours par les provinces est apparue dans la DPR comme une avancée très appréciable pour les finances communales. Dès 2020, les communes pourront compter, sur une non-dépense de l'ordre de 39,2 millions d'euros tout en continuant à bénéficier du maintien du versement aux communes de 10% du Fonds des Provinces.

Mais à la lecture de la NGW c'est la stupéfaction ! **En quelques mois à peine, la région revient sur les engagements pris dans le cadre de sa déclaration de politique générale : les provinces ne reprendraient pas 100% du financement communal aux zones de secours à l'horizon 2024 mais seulement 60%.** Alors que les communes comptaient sur cette bouffée d'oxygène bien nécessaire pour faire face aux coûts croissants des pensions, la région décide aujourd'hui de revoir ses ambitions à la baisse, au moment où les communes sont touchées de plein fouet par la crise du coronavirus. C'est **78,4 millions promis qui disparaissent ainsi soudainement.**

Au-delà de ce premier revirement inacceptable, nous insistons avec force pour que cette reprise progressive, que nous revendiquons à 100% comme le prévoit la DPR, se fasse sur base de montants qui évoluent **de manière dynamique.** Ainsi, en 2024, il faudra que les provinces paient le montant que les communes **auraient payé en 2024 sans la reprise et non le montant calculé en 2020,** et ce afin que les surcoûts auxquels on peut s'attendre suite à la réforme des zones de secours ainsi que les investissements prévus d'ici 2024 soient pris en compte dans le calcul.

Ensuite, nous ne comprenons pas l'argument qui consiste à figer les missions actuelles des provinces pour constater dans la foulée leur impossibilité à supporter entièrement la charge nouvelle du financement des ZS. **L'évolution des missions des provinces est pour nous la condition sine qua non qui va permettre à celles-ci une reprise progressive et complète de la charge financière des ZS d'ici à 2024.**

Le précédent Gouvernement wallon avait conçu l'intervention des provinces à concurrence de 10 % du Fonds des provinces, en **transférant ces moyens vers les communes plutôt que par une intervention directe des provinces** wallonnes dans les budgets des ZS. Nous estimons que cette manière de procéder **permettra de résoudre beaucoup de difficultés dans le cadre d'une application uniforme de la loi** sur la sécurité civile au niveau national.

Enfin, il nous apparaît primordial que le Gouvernement wallon adopte, notamment au Comité de concertation Etat-Régions, un positionnement aligné sur celui de notre association: **le 50/50 reste un objectif final à atteindre, et pas juste une modalité de calcul des seuls surcoûts de la réforme, surcoûts qui de plus sont interprétés de manière restrictive par le Fédéral.**

Pour rappel, les **zones de police** wallonnes sont, quant à elles, financées par le Fédéral à hauteur de 396 millions de dotations fédérales, comparés aux 497 millions de dotations communales (budgets initiaux 2019) : cela revient à un **effort fédéral de plus de 44%**.

Défendre une évolution vers un financement global des zones de secours à hauteur de 50% à charge du Fédéral n'est donc aucunement irréaliste ou absurde.

Enfin, quant à la gouvernance des zones, notre association comprendrait que si les provinces paient pour les zones elles veuillent participer à leur gestion.

Il faut toutefois rappeler **que la responsabilité de l'ordre public, au sens de l'article 135, §2, de la nouvelle loi communale reste à charge des communes et en particulier les bourgmestres, ce qui implique que ceux-ci doivent garder un pouvoir de décision en matière de services d'incendie.**

Il est également essentiel pour nous que la décision communale continue à primer quant au choix de la **taille de chaque ZS**. Si certaines ZS ont opté pour le territoire provincial entier, les autres ont jugé préférable d'adopter une taille moins grande. **Les communes rappellent qu'il leur appartient toujours de décider sur ce point.**

Nous demandons par conséquent que le Ministre recherche une solution permettant aux provinces d'avoir leur mot à dire par rapport à l'évolution des dépenses des ZS, mais sans déshabiller les bourgmestres des pouvoirs d'action qui sont le reflet de leur responsabilité.

Sur ce point, et comme signalé plus haut, il nous apparaît qu'une formule de transfert de moyens entre les budgets provinciaux (ou directement depuis le Fonds des provinces) et les budgets communaux, permettrait facilement de décorrélérer la question du financement de celle de la gouvernance : une partie seulement (à déterminer) de l'apport provincial serait versé aux ZS à titre de **dotations provinciales** au sens de la loi de 2007 sur la sécurité civile, et limiterait le poids décisionnel de la province dans chaque ZS. Le reste de l'apport provincial viendrait renforcer des **dotations communales** à ces mêmes ZS, sur le modèle actuel des 10% du Fonds des provinces (art. L2233-5, al. 1^{er}, du CDLD).

En annexe: graphiques relatifs à la reprise des ZS par les provinces

JRO-KVO-AMA/18.6.2020/