

Aux Présidents des Collèges provinciaux

COPIE :

aux Gouverneurs de Provinces,
aux Directeurs généraux provinciaux,
aux Directeurs financiers provinciaux,
aux Membres des Collèges des zones de secours.

Objet : Financement provincial des zones de secours pour l'année 2025.

Mesdames, Messieurs,

1. Contexte

La situation financière des communes wallonnes s'est considérablement dégradée en raison de l'augmentation des dépenses incompressibles, notamment dans quatre domaines principaux : les pensions, la pauvreté, les zones de secours et les zones de police. En vue de soutenir le financement général des communes, le Gouvernement s'est engagé dans la Déclaration de Politique Régionale 2024-2029 à « stabiliser juridiquement le transfert de la dotation provinciale aux zones de secours et à fixer une trajectoire budgétaire visant à finaliser la reprise totale du financement des zones de secours, déchargeant ainsi au maximum les villes et communes ».

Les travaux pour concrétiser cet engagement sont en cours et deux décisions ont déjà été prises. D'une part, Le Parlement wallon a voté le 18 décembre 2024 le projet de décret portant des mesures diverses en matière de pouvoirs locaux et d'emploi. D'autre part, le Gouvernement m'a en outre chargé de prolonger, pour l'année 2025, le mécanisme mis en place sous la précédente législature.

La présente circulaire a pour objectif de vous communiquer officiellement l'ensemble des informations utiles en l'état, dont partie a déjà pu vous être directement exposée fin d'année dernière par mes soins.

2. Prolongation, pour l'année 2025, du mécanisme mis en place sous la précédente législature

a. Répartition

Vu le contexte relatif au financement général des communes, mais aussi dans le respect du principe de subsidiarité consacré à l'article L2212-32 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, le Gouvernement m'a chargé de publier une circulaire vous demandant de consacrer au financement des zones de secours, pour l'année 2025, l'équivalent du montant que vous recevrez du Fonds des provinces.

J'ai en outre déjà pu constater que deux Provinces (la Province de Liège et la Province de Brabant wallon) font déjà l'effort important de liquider globalement au bénéfice des zones de secours un montant supérieur aux recettes qu'elles perçoivent du Fonds des Provinces. Il va de soi qu'il est dans l'intérêt général – afin de ne pas aggraver la situation financière des communes – de maintenir la dépense de transfert vers les zones de secours concernées à un seuil au moins identique au seuil inscrit au budget de l'année précédente.

Vu ce qui précède, et plus concrètement pour chacune des Provinces, je vous recommande dès lors de liquider au bénéfice des zones de secours les montants suivants pour l'année 2025 :

Provinces Zones de secours	Recette perçue du Fonds des Provinces 2025 <i>Liquidation au bénéfice des zones</i>
Namur	24.345.945,40€
NAGE	11.573.999,78€
DINAPHI	8.625.210,03€
Val de Sambre	4.146.735,59€
Luxembourg	13.976.978,00€
Hainaut	71.298.840,10€
Wallonie Picarde	16.949.595,06€
Hainaut centre	26.787.729,59€
Hainaut est	27.561.515,45€
Provinces Zones de secours	Dépense de transfert inscrite au bénéfice des zones de secours inscrite au budget initial 2025 <i>Liquidation au bénéfice des zones</i>
Liège	44.427.789,00€
Hesbaye	1.700.797,51€
ILLE	27.715.604,72€
Hemeco	4.407.284,00€
VHP	8.888.515,71€
WAL	1.715.587,06€
Brabant wallon	14.501.121,15€
TOTAL	168.550.673,65€

La répartition ci-dessus prolonge, pour l'année 2025, la clé de répartition fixée sous la précédente législature, selon les mêmes principes.

En outre, je souhaite vous informer que je veillerai, par mon pouvoir de tutelle, à l'usage effectif des provisions dédiées au financement des zones de secours, dans le respect de l'intérêt général susmentionné.

b. Valorisation de 10% maximum du Fonds des Provinces

Comme admis sous la précédente législature, je vous confirme que l'application de l'article L2233-5 du Code vous autorise à négocier avec les zones de secours la valorisation jusqu'à maximum 10% du Fonds des Provinces de biens et d'actions diverses en nature au bénéfice des zones de secours, étant entendu que cette valorisation participe à l'atteinte de l'objectif de 100%.

3. Le Budget Complémentaire mis en place par le décret programme portant des mesures diverses en matière de pouvoirs locaux et d'emploi du 18 décembre 2024

Le décret programme portant des mesures diverses en matière de pouvoirs locaux et d'emploi du 18 décembre 2024 a intégré au sein du Code de la démocratie locale et de la décentralisation une nouvelle dotation au bénéfice des Provinces dans le cadre d'une mission décentralisée de service public relative au financement général des communes.

Ledit décret est d'ores et déjà disponible au Moniteur belge au lien suivant : <https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/decret/2024/12/18/2024011844/justel>.

Je souhaite vous informer du contenu de ce décret et de l'application que je vous recommande en l'espèce.

a. Nature juridique du Budget Complémentaire

L'article L2241-2 inséré dans le Code instaure une nouvelle dotation dénommée « Budget Complémentaire ». Celui-ci est fixé à hauteur de 19.000.000€ – indexé annuellement – et est versé aux Provinces. Celles-ci ne peuvent néanmoins utiliser cette nouvelle dotation qu'au seul bénéfice indirect des communes via une participation au financement d'organismes paraloaux sous tutelle de la Région wallonne et visés à l'article L3111-1 du Code.

Cette dotation est explicitement créée dans le cadre de l'exécution d'une mission décentralisée de service public relative au financement général des communes. A cet égard, les Provinces exécutent dès lors pour le compte de la Région wallonne une mission de service public.

Par la présente circulaire et pour les raisons évoquées à l'entame de celle-ci, je vous demande de liquider – à la demande de la Région wallonne qui confie cette mission décentralisée aux Provinces – votre part du Budget Complémentaire au bénéfice des zones de secours.

b. Calcul du Budget Complémentaire

L'article L2241-3 du Code fixe de manière non-équivoque la méthode de calcul du Budget Complémentaire sur base d'une « clé besoin » puisque la dotation est répartie au regard des dépenses de transfert réelles des communes au bénéfice des zones de secours sur base des derniers comptes communaux disponibles.

Le rythme de versement du Budget Complémentaire consiste, comme le dispose l'article L2241-4 du Code, en un versement de trois avances trimestrielles sur le montant total, une quatrième et dernière tranche étant versée en fin d'année pour libérer le solde restant dû. Les deux premiers trimestres, les Provinces reçoivent respectivement 30% de leur quote-part, puis 25% lors du troisième trimestre.

Sur base des données actuellement disponibles au sein du SPW IAS (dernière actualisation au 8 janvier 2025), l'administration régionale est en mesure d'estimer le montant total octroyé à chaque Province de la façon suivante, étant entendu que ces montants évolueront nécessairement à la marge suite à la réception par l'administration de l'ensemble des comptes communaux :

Provinces	Recette perçue du Budget Complémentaire
Namur	3.238.804,51€
Luxembourg	1.894.971,99€
Hainaut	6.855.426,44€
Liège	5.417.938,77€
Brabant wallon	1.592.858,29€
TOTAL	19.000.000,00€

c. Répartition du Budget Complémentaire par zone de secours

S'agissant de la liquidation effective par la Province des moyens reçus du Budget Complémentaire vers les zones de secours, je vous demande – à la demande de la Région wallonne qui confie cette mission décentralisée aux Provinces – d'utiliser une clé de répartition « clé besoin » identique à celle visée à l'article L2241-3 du Code, ceci dans le but d'assurer une aide au financement général des communes la plus proche possible de la réalité comptable.

Cette méthode de répartition a fait l'objet d'une décision par le Gouvernement wallon en sa séance du 21 novembre 2024.

Sur base des données actuellement disponibles au sein du SPW IAS (dernière actualisation au 8 janvier 2025), l'administration régionale est en mesure d'estimer le

montant total octroyé par chaque Province à chaque zone de secours de la façon suivante, étant entendu que ces montant évolueront nécessairement à la marge suite à la réception par l'administration de l'ensemble des comptes communaux :

Provinces Zones de secours	Recette perçue du Budget complémentaire 2025 Liquidation au bénéfice des zones
Namur	3.238.804,51€
NAGE	1.726.467,14 €
DINAPHI	889.791,69 €
Val de Sambre	622.545,77 €
Luxembourg	1.894.971,99€
Hainaut	6.855.426,44€
Wallonie Picarde	1.303.576,74 €
Hainaut Centre	2.638.298,42 €
Hainaut Est	2.913.551,28 €
Liège	5.417.938,77€
Hesbaye	227.252,09 €
IILE	2.878.699,35 €
Hemeco	649.429,67 €
VHP	1.395.388,23 €
WAL	267.169,43 €
Brabant wallon	1.592.858,29€
TOTAL	19.000.000,00€

Je souhaite également attirer votre attention, en outre, sur le fait que cette dépense devra nécessairement être inscrite *in fine* à votre budget par l'effet de l'article L2232-1 du Code tel que réformé par le décret du 18 décembre 2024, lequel dispose désormais que « *Le conseil est tenu de porter annuellement au budget des dépenses, toutes celles que les lois et les décrets mettent à la charge de la province et spécialement les suivantes : [...] 10° les dépenses à accorder indirectement aux communes, en vertu de l'article L2241-1, pour le financement général au sens de l'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 9°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.* ».

Si toutefois les moyens ne pouvaient être liquidés en 2025, pour des raisons liées par exemple à l'impossibilité de conclure la convention visée à l'article L2232-1 du Code avec l'une ou l'autre zones, la recette de transfert doit être inscrite en provision libellée « Provision Budget Complémentaire ».

Enfin, concernant les modalités de versement par la Province des moyens reçus du Budget Complémentaire vers les zones de secours, le calendrier de versement est à

définir d'un commun accord par les autorités concernées.

d. Convention de liquidation du Budget Complémentaire

Le Gouvernement entend donner aux Provinces les moyens de négocier réellement avec les zones de secours afin de vous permettre de peser véritablement sur la gestion des services d'incendie dans le cadre de l'exécution de la mission décentralisée de service public relative au financement général des communes créée par le décret du 18 décembre 2024.

C'est la raison pour laquelle le décret susmentionné instaure au paragraphe 2 de l'article L2232-1 du Code que la liquidation des moyens reçus du Budget Complémentaire par les Provinces au bénéfice des zones de secours est conditionnée à la conclusion d'une convention. Ceci entend vous permettre de négocier en bonne intelligence avec ces dernières les conditions que vous jugerez les plus appropriées pour contenir au maximum la croissance des budgets zonaux, dans le respect – bien entendu – des obligations inscrites dans la loi relative à la sécurité civile du 15 mai 2007. L'objectif poursuivi par le législateur est concrètement de donner comme mission aux Provinces de veiller à contenir au maximum la croissance des dotations locales aux zones de secours, dans l'intérêt du financement général des communes au sens de l'article 6, § 1^{er}, VIII, alinéa 1^{er}, 9^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A cet égard, je vous recommande – si ce n'est déjà le cas – d'inscrire d'une part comme clause contractuelle minimale votre présence tant au conseil qu'au collège de la zone de secours – ainsi que le permettent les articles 24, al.2, 55 et 57 de la loi du 15 mai 2007 – et d'autre part toutes autres clauses qui permettront de remplir la mission de service public qui vous est confiée.

J'attire en outre votre attention sur le fait que l'article L2232-1 du Code vous engage à me faire suivre tant la convention proprement dite que l'acte administratif approuvant celle-ci. Le Code ne mentionne pas de date butoir pour ledit envoi, je vous recommande néanmoins de me faire suivre celle-ci – si bien sûr cette dernière a bien été approuvée de part et d'autre – pour le 1^{er} novembre 2025.

Je vous rappelle à cet égard que mon pouvoir de tutelle générale d'annulation m'autorise à annuler les actes administratifs approuvant des conventions, il s'agit de la théorie dite de « l'acte détachable », au regard tant de la légalité que de l'intérêt général. L'annulation éventuelle provoque la disparition du consentement de l'autorité administrative et crée une cause de nullité absolue relativement à la convention. Par la présente circulaire je vous informe que j'analyserai principalement l'acte détachable sous le prisme du respect de la mission

décentralisée de service public qui vous est confiée relative au financement général des communes.

En dernier lieu, à propos de la convention, je vous invite à faire parvenir à mon cabinet pour le 1^{er} mars 2025 l'ensemble des clauses-types (ou idées de clauses) que vous jugeriez utiles d'intégrer dans les futurs contrats avec les zones de secours afin que mes services puissent – si vous l'estimez utile – produire un modèle-type de convention à votre usage.

4. Réduction des dotations communales aux zones de secours

L'effort budgétaire demandé tant aux Provinces qu'à la Région wallonne pour soutenir le financement général des communes via un refinancement des zones de secours est conséquent.

J'insiste dès lors en conséquence pour vous demander de veiller particulièrement – notamment lors des travaux budgétaires des zones de secours – à ce que la recette de transfert de la zone de secours qui découle tant de la liquidation provenant du Fonds des Provinces que du Budget Complémentaire implique, autant que faire se peut, une réduction de la dotation communale globale à la zone de secours d'un montant au moins équivalent.

Je dispose d'un pouvoir de tutelle générale d'annulation sur les zones de secours de la Région wallonne en vertu de l'article L3111-1 du Code et j'entretiens une relation continue et de confiance avec les Gouverneurs, lesquels disposent de la tutelle spéciale utile en vertu de la loi du 15 mai 2007. Je n'hésiterai pas à agir via ces divers moyens pour m'assurer que le financement général des communes soit préservé du mieux possible et je compte sur votre concours pour attirer mon attention si nécessaire le cas échéant.

5. Mécanisme incitatif à l'application des recommandations de la présente circulaire

Soucieux d'orienter définitivement les Provinces dans un rôle de gestion active des zones de secours, au bénéfice du financement général des communes et plus globalement de l'intérêt général, le décret contenant le budget des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2025 du 18 décembre 2024 a réorienté une partie des moyens dévolus autrefois au Complément Régional vers un domaine fonctionnel relatif au soutien aux Provinces dans le cadre de la reprise des zones de secours. Plus concrètement, doté d'un peu plus de 37 millions au budget régional 2024, le Complément régional au bénéfice des Provinces est réduit pour 2025 à un peu plus de 6 millions.

Cette réorientation permet de financer adéquatement un soutien incitatif à la mise en œuvre de la présente circulaire. Ainsi, pour autant que vous mettiez en œuvre les recommandations de la présente circulaire, le Gouvernement libérera au bénéfice des Provinces concernées 14.703.325,00€ réparti selon une clé de répartition similaire à celle utilisée pour le Fonds des Provinces :

Provinces	Recette perçue de la subvention relative au soutien aux Provinces dans le cadre de la reprise des zones de secours
Namur	2.202.558,08€
Luxembourg	1.264.485,95€
Hainaut	6.450.348,70€
Liège	3.555.263,97€
Brabant wallon	1.230.668,30€
TOTAL	14.703.325,00€

6. Dérogation quant à l'utilisation des fonds de réserve

Pour votre parfaite information, le décret du 18 décembre 2024 susmentionné a également introduit un article L2231-5/1 au sein du Code autorisant – à l'instar de ce que les communes avaient pu connaître durant la pandémie – le rapatriement des fonds de réserve ordinaires à l'exercice propre, comme s'il s'agissait de provisions.

Ceci apporte une utile flexibilité budgétaire dans l'application des recommandations de la présente circulaire et permettra par ailleurs en temps voulu plus de souplesse pour l'exécution future de la Déclaration de Politique Régionale.

7. Travaux futurs

La Déclaration de Politique Régionale a pour ambition de « *stabiliser juridiquement le transfert de la dotation provinciale aux zones de secours et à fixer une trajectoire budgétaire visant à finaliser la reprise totale du financement des zones de secours, déchargeant ainsi au maximum les villes et communes* ».

J'entends bien évidemment travailler à ces deux objectifs – tant la stabilisation juridique du dispositif global d'une part qu'un transfert maximal vers les Provinces des dotations aux zones de secours d'autre part – en bonne intelligence avec l'ensemble des acteurs concernés, au premier chef desquels les Provinces, les Gouverneurs et les zones de secours. Ceci vous permettra dans le cas présent d'asseoir à terme un rôle supracommunal majeur puisqu'une fois l'orientation régionale définitivement fixée les Provinces disposeront, par l'effet de l'article 51, al.2

de la loi du 15 mai 2007, d'un nombre de voix supérieur à 50% lors du vote du budget de la zone de secours et contrôleront de *facto* les finances zonales.

J'entends continuer de travailler utilement et efficacement au bénéfice du financement général des communes et je compte sincèrement sur les Provinces pour accompagner la politique que fixera le Gouvernement à mon initiative.

8. Tableau récapitulatif

En conclusion, voici un tableau récapitulatif du soutien provincial aux zones de secours demandé par le Gouvernement :

Provinces Zones de secours	Recette perçue du Budget complémentaire 2025 <i>Liquidation au bénéfice des zones</i>	Montant relatif au Fond des Provinces ou au Budget 2024 <i>Liquidation au bénéfice des zones</i>	Soutien provincial total à inscrire à destination des zones de secours
Namur	3.238.804,51€	24.345.945,40€	27.584.749,91€
NAGE	1.726.467,14 €	11.573.999,78€	13.300.466,92€
DINAPHI	889.791,69 €	8.625.210,03€	9.515.001,72€
Val de Sambre	622.545,77 €	4.146.735,59€	4.769.281,36€
Luxembourg	1.894.971,99€	13.976.978,00€	15.871.949,99€
Hainaut	6.855.426,44€	71.298.840,10€	78.154.266,54€
Wallonie Picarde	1.303.576,74 €	16.949.595,06€	18.253.171,80€
Hainaut Centre	2.638.298,42 €	26.787.729,59€	29.426.028,01€
Hainaut Est	2.913.551,28 €	27.561.515,45€	30.475.066,73€
Liège	5.417.938,77€	44.427.789,00€	49.845.727,77 €
Hesbaye	227.252,09 €	1.700.797,51 €	1.928.049,60 €
IILE	2.878.699,35 €	27.715.604,72 €	30.594.304,07 €
Hemeco	649.429,67 €	4.407.284,00 €	5.056.713,67 €
VHP	1.395.388,23 €	8.888.515,71 €	10.283.903,94 €
WAL	267.169,43 €	1.715.587,06 €	1.982.756,49 €
Brabant wallon	1.592.858,29€	14.501.121,15€	16.093.979,44€
TOTAL	19.000.000,00€	168.550.673,65€	187.550.673,65€

Je vous prie d'agréer, Mesdames et Messieurs, l'assurance de ma considération distinguée,

Le Ministre des Pouvoirs locaux,

François DESQUESNES