



# RÉFORME INCENDIE

## Vers une neutralité budgétaire zonale totalement respectée en 2020 ?

### Une analyse du financement des zones de secours wallonnes, dans une optique décennale (2010-2020)

Trois ans après l'entrée en vigueur de la plupart des zones de secours, l'heure est au premier bilan financier de cette vaste réforme de la sécurité civile. Le Fédéral s'y est attelé depuis 2016, sous l'angle principal des surcoûts de personnel. Au niveau de l'UVCW, nous avons souhaité prendre une autre approche, complémentaire, quoique fort différente : l'examen de l'évolution des dépenses communales et zonales en matière d'incendie à travers leur budget respectif.

À l'heure où la réforme entame son virage le plus périlleux mais aussi le plus prometteur – la véritable mise en œuvre des principes de « l'aide adéquate la plus rapide » à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 –, notre association a voulu donner aux décideurs, à tous les niveaux impliqués, communal, zonal, provincial, régional et fédéral un état des lieux de la situation financière des zones de secours, à la fois historique (depuis 2010) et dans une perspective de trois ans (jusqu'en 2020). Les enseignements en sont nombreux, comme la lecture de ce qui suit le démontrera... Le présent article résume notre analyse, qui, dans sa version complète, compte plus de 50 pages.



**KATLYN VAN OVERMEIRE**  
Conseiller expert



**ISABELLE DUGAILLIEZ**  
Conseiller



**JOHN ROBERT**  
Conseiller expert

**S**oulignons à cet égard que ce thème de l'impact, notamment financier, de la réforme, et ses enjeux à l'horizon 2020, sera développé et débattu lors de la journée d'étude « Les zones de secours face à leur avenir », que notre association organise le 19 janvier 2018 à Wierde.

Ce thème intéresse évidemment les officiers et responsables des services d'incendie des 14 zones de secours wallonnes, mais aussi les responsables et décideurs communaux, bourgmestres en tête, qui, malgré l'externalisation zonale - à l'instar de la police locale -, de cette mission essentielle de sécurité publique, restent aux yeux de la loi entièrement responsables du bon ordre et de l'absence de troubles, incendies et catastrophes sur le territoire de leur commune...

Dépêchez-vous ! Les inscriptions au colloque vont déjà bon train sur notre site : <http://www.uvcw.be/formations/1588>

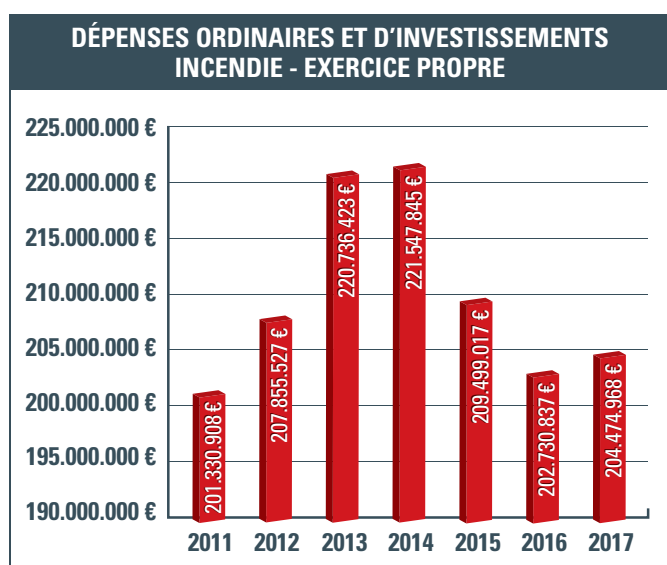
Dans le cadre de notre étude, nous avons souhaité étudier et anticiper plus particulièrement l'évolution des dépenses communales sur une décennie (2010-2020) :

- une première période, couvrant le passé et le présent (2010-2017),
- et une seconde période, portant sur le futur proche (2018-2020).

Pour 2010-2017, ont été analysées les dépenses communales liées aux services d'incendie, puis aux zones afin de les comparer à l'évolution des dépenses fédérales en la matière sur la même période et ce, pour la Région wallonne. En examinant cette évolution, zone de secours par zone de secours, nous

pourrions ainsi mieux appréhender le respect ou non de la neutralité budgétaire annoncé par l'article 67, al. 2, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile. Pour rappel, une des grandes avancées du lobbying de l'Union des Villes et Communes de Wallonie dans la réforme incendie, par rapport à la réforme des polices, fut de faire admettre dans cette loi le principe de la neutralité budgétaire pour les communes, dans leur ensemble, dans chaque zone, tant que le Fédéral n'aura pas rééquilibré le financement Fédéral/local jusqu'au 50/50.

Nous avons ainsi constaté, dans un premier temps, que les dépenses des communes wallonnes en matière d'incendie (service extraordinaire inclus) ont augmenté assez fortement entre 2011 et 2013 pour se stabiliser en 2014, puis décroître progressivement en 2015, puis en 2016 pour repartir légèrement à la hausse en 2017.



Source: DGO5 – tutelle germanophone – calculs UVCW

Cependant, au niveau de chaque zone de secours, cette évolution des dépenses communales n'est pas homogène. Ainsi, si, en moyenne, les dépenses communales en matière d'incendie semblent évoluer à la baisse depuis 2015, les communes relevant de 5 zones de secours sur les 14 zones wallonnes connaissent un montant de dépenses plus élevé en 2017 qu'en 2014.

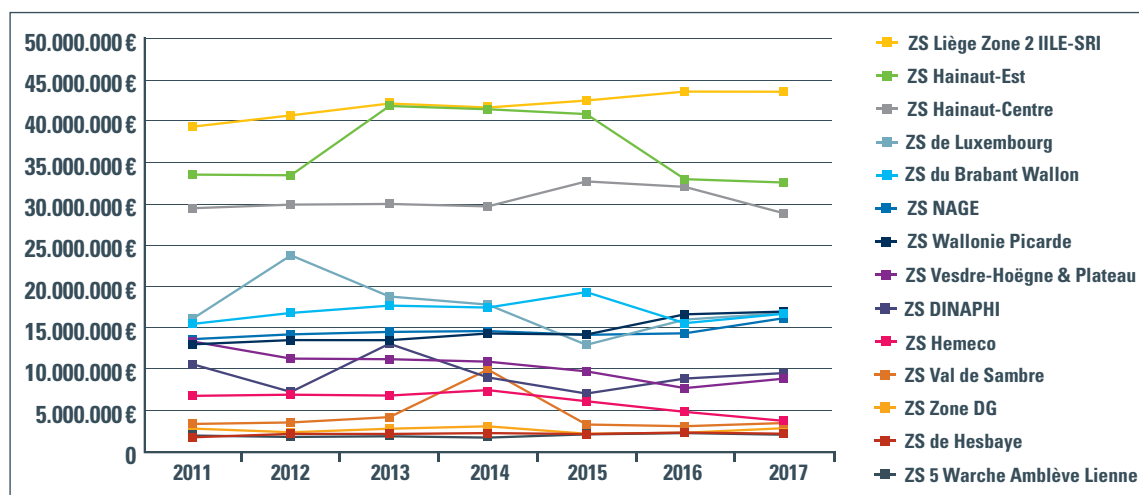
Cette disparité de situation s'accroît encore davantage au niveau individuel si on regarde l'évolution des dépenses, commune par commune. Ainsi, si le taux de croissance moyen des dotations communales aux zones de secours est pratiquement nul entre 2016 et 2017 en Wallonie, on peut constater une grande disparité de situations d'une commune à l'autre, ce taux de croissance variant entre -20 % et +30 % selon les communes.



Source: Belfius

L'histoire des services régionaux d'incendie (SRI) dans notre pays a induit des disparités parfois très importantes entre les dépenses communales relatives (en € par habitant), en matière de services d'incendie. Cette disparité actuelle s'explique donc par l'effet de rééquilibrage entre les communes de chaque zone, certaines étant d'anciennes « communes couvertes », d'autres d'anciennes « communes centres », d'autres encore d'anciennes « communes autonomes ».

Or, le principe explicité dans notre introduction, d'une neutralité budgétaire garantie par l'article 67, al. 2, de la loi du 15 mai 2007, s'arrête au seuil de la zone, vue comme le nouvel acteur de base de la sécurité civile au niveau territorial. Par conséquent, la nouvelle législation de 2007 sur les services d'incendie n'a en rien garanti que la neutralité budgétaire de la réforme s'opère au niveau de chaque commune individuellement.



Source : DGO5 – tutelle germanophone – calculs UVCW

Du côté fédéral, une trajectoire budgétaire a été prévue pour permettre la mise en œuvre des zones de secours. Des montants importants ont été ainsi dégagés progressivement, à partir de 2013 principalement, pour financer la réforme. Cette trajectoire se compose, d'une part, de la dotation de base et de la dotation complémentaire et, d'autre part, d'aides indirectes recouvrant des subsides en formation et en matériel.

La dotation de base est répartie entre les zones de secours sur base de différents critères, à savoir principalement en fonction de la population résidentielle mais aussi, dans une moindre mesure, en fonction de la population active, de la superficie, du revenu cadastral, du revenu imposable ou encore des risques présents sur le territoire de la zone. En 2017, elle représentait, au niveau fédéral, un montant de 32,1 millions d'euros.

La dotation complémentaire se compose de quatre volets : l'aide aux recrutements et aux investissements (fonctionnement opérationnel de la zone), l'harmonisation barémique des statuts des pompiers, l'allocation de mandat du commandant de zone, les divers aménagements de fin de carrière des pompiers. Le premier volet vise à développer des politiques nouvelles au niveau zonal, dans le but d'une amélioration générale du service à la population (notamment via la mise en œuvre de l'aide adéquate la plus rapide). Les 3 autres volets visent, quant à eux, à compenser les surcoûts de personnel induits par la mise en place des zones de secours. En 2017, le montant budgétaire consacré à cette dotation complémentaire au niveau fédéral était de 111,9 millions d'euros.

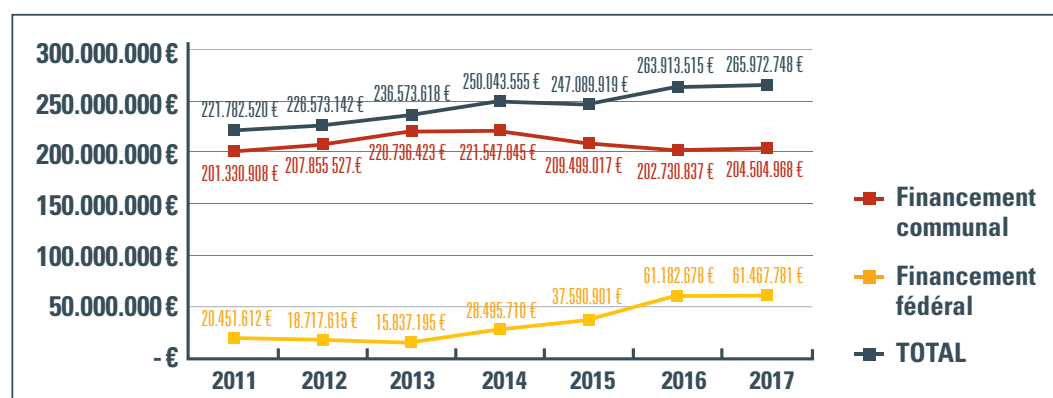
L'évolution des dépenses fédérales en matière d'incendie envers les services d'incendie, puis les zones de secours wallonnes, peut être estimée comme suit :

En millions d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>1. Dotation de base</b>	<b>7 841 275 €</b>	<b>8 557 445 €</b>	<b>12 155 215 €</b>	<b>12 735 234 €</b>	<b>12 473 557 €</b>	<b>12 623 087 €</b>	<b>12 623 087 €</b>
<b>2. Dotation complémentaire</b>				<b>7 698 841 €</b>	<b>17 655 798 €</b>	<b>38 746 095 €</b>	<b>41 455 158 €</b>
2.1. Fonctionnement opérationnel de la zone				7 698 841 €	13 034 834 €	30 875 562 €	32 307 279 €
2.2. Harmonisation du statut					3 588 162 €	5 094 843 €	5 092 199 €
2.3. Commandants de zone					158 428 €	202 386 €	206 438 €
2.4. Fin de carrière					874 374 €	2 573 303 €	3 849 242 €
<b>3. Aides indirectes</b>	<b>12 610 337 €</b>	<b>10 160 170 €</b>	<b>3 681 980 €</b>	<b>8 061 635 €</b>	<b>7 461 547 €</b>	<b>9 813 497 €</b>	<b>7 389 537 €</b>
3.1. Subside formation	3 266 444 €	3 037 033 €	3 037 820 €	3 277 855 €	2 625 432 €	7 477 681 €	7 280 931 €
3.2. Subside matériel	9 343 894 €	7 123 137 €	644 160 €	4 783 780 €	4 836 115 €	2 335 816 €	108 606 €
<b>4. TOTAL</b>	<b>20 451 612 €</b>	<b>18 717 615 €</b>	<b>15 837 195 €</b>	<b>28 495 710 €</b>	<b>37 590 901 €</b>	<b>61 182 678 €</b>	<b>61 467 781 €</b>

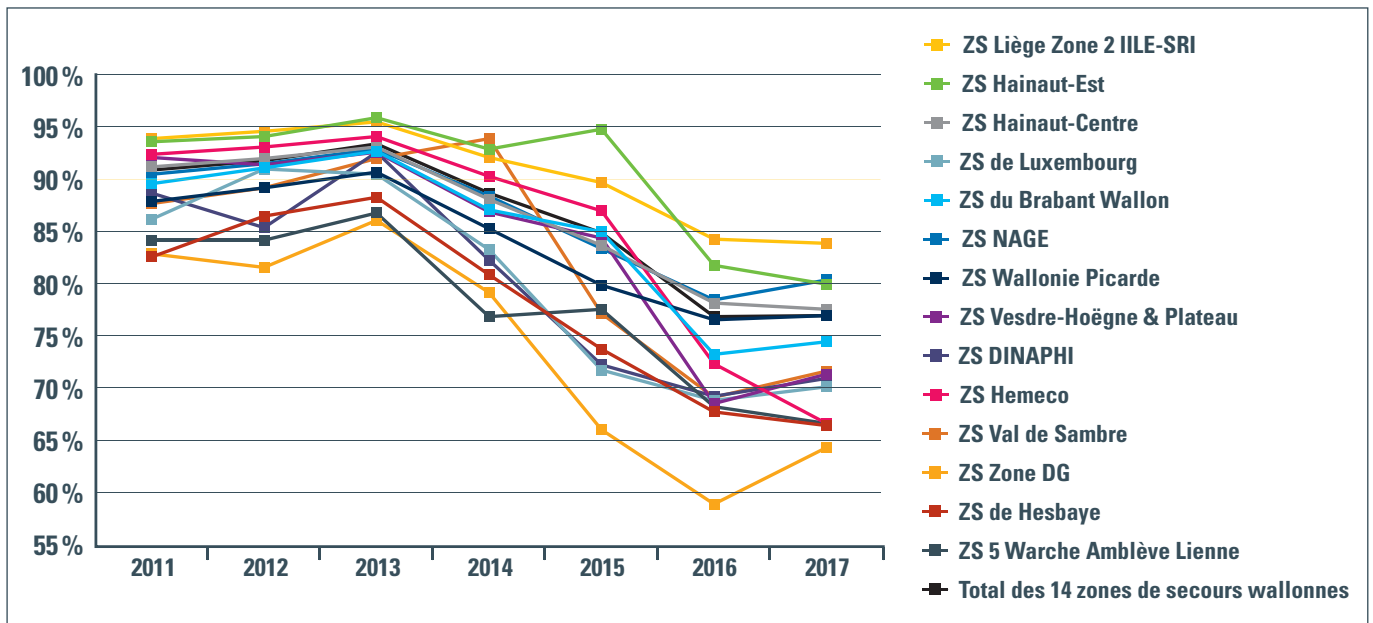
Source : SPF Intérieur – documents budgétaires fédéraux – calculs UVCW

Si l'on regarde maintenant de manière conjointe l'évolution des dépenses communales et fédérales en matière d'incendie, on constate tout d'abord que les dépenses totales consacrées au financement des zones de secours wallonnes ont fortement augmenté au fil du temps. Ainsi, entre 2011 et 2017, elles ont augmenté de 44 millions d'euros, soit de 20 % sur 6 ans ! On constate ensuite que cette augmentation du financement global des zones depuis 2011 a d'abord été pris principalement en charge par les communes jusqu'en 2013 puis par l'État fédéral.

Cette évolution s'exprime également à travers les ratios respectifs de financement, au niveau wallon comme zonal. On constate clairement, et selon une tendance relativement uniforme pour la plupart des 14 zones, que, si ce ratio de financement communal a encore légèrement évolué à la hausse de 2011 à 2013, passant en moyenne de 91 % à 93 %, un changement de cap assez net s'amorce à la baisse dès 2014 (89 %) et ce, jusqu'en 2016 pour atteindre en moyenne 77 %. L'évolution 2016-2017 semble plus mitigée et amorce à nouveau une certaine stabilité (76,9 %). Quant au ratio de financement fédéral, il est passé de 9 % en 2011 à 23 % actuellement.



Source : DGO5 – tutelle germanophone – SPF Intérieur – documents budgétaires fédéraux – calculs UVCW



Source : DGO5 – tutelle germanophone – SPF Intérieur – documents budgétaires fédéraux - calculs uvvc

Aujourd’hui, et en regardant vers 2020, la réforme se trouve au milieu du gué. Certes, la situation s’est améliorée et nos efforts constants pour obtenir un financement conséquent de la réforme ne se sont pas avérés vains. Mais il convient, d’une part, de ne pas ménager nos efforts pour oser espérer un rééquilibrage optimal du financement des zones de secours et obtenir à terme le 50/50. Le chemin pour l’atteindre semblera encore plus éloigné, si le Fédéral devait décider de ne pas poursuivre ses efforts d’augmentation des dotations, dans le prolongement de la trajectoire pluriannuelle décidée en mars 2014.

En outre, il est encore trop tôt pour pouvoir évaluer l’impact réel de la réforme à ce stade.

Ainsi, de nombreux signaux semblent annoncer une croissance exponentielle des dépenses des zones de secours à très court terme. La mise en œuvre de l’aide adéquate la plus rapide (AA+R) en fait partie. Sans financement fédéral complémentaire, on peut donc craindre un retour en arrière et une augmentation du ratio en défaveur de la santé financière des communes.

Ces signaux inquiétants pour l’avenir proche sont de trois ordres :

### 1. opérationnel

On évoque ici l’entrée en vigueur, au 1.1.2018, des normes de l’aide adéquate la plus rapide (AA+R), axées sur des départs à 6 pompiers (au lieu de 4, bien souvent, jusqu’à présent).

D’une part, la création effective des zones, et la compétence officielle de leurs organes politiques, ne remontent qu’à moins de 3 ans, voire 2, pour la plupart des zones. Ce qui rend moins pertinent l’argument du délai suffisant laissé aux zones (5 ans) pour leur permettre de préparer la mise en œuvre des normes édictées.

D’autre part, et surtout, les conditions, juridiques, administratives, et organisationnelles dans lesquelles les zones sont

appelées à mettre en place ces nouvelles normes, restent mouvantes et incomplètes. Par exemple, les exigences de formations, de base et continuée, ont pour effet de décourager les (candidats) pompiers volontaires et rendent impraticable l’engagement de personnel en suffisance au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

### 2. lié au personnel

En cette matière, les risques pour les zones sont nombreux. Nous pensons notamment à l’augmentation des cotisations de pension pour le personnel statutaire ou au risque d’une professionnalisation des pompiers volontaires qui s’avérerait presque impayable pour les zones de secours. Sans oublier les coûts qu’engendrerait une éventuelle décision de justice qui donnerait raison, à tort selon nous, aux volontaires réclamant les mêmes avantages que les pompiers professionnels, ou encore les évolutions qui seraient négociées, sans concertation avec les responsables des zones ou du SPF Intérieur, et s’appliqueraient aux pompiers en raison du renvoi qui est prévu dans leur statut au régime des agents fédéraux.

Par ailleurs, les décideurs zonaux sont confrontés à des incertitudes quant à l’organisation des gardes à domicile. En effet, la Cour de justice de l’Union européenne a été saisie de questions préjudicielles relatives aux gardes à domicile des pompiers volontaires. Le risque existe que l’organisation des gardes soit remise en question. Toutefois, pendant l’été nous avons reçu des signaux rassurants de l’avocat général.

Outre ces risques et ces incertitudes, les zones sont déjà confrontées à des augmentations de dépenses. Nous pensons au montant du pécule de vacances des pompiers professionnels, qui passera obligatoirement à 92 % d’un douzième de la rémunération annuelle dès l’année prochaine. Mais aussi aux dépenses croissantes en termes de cotisations sociales. En effet, les prestations des ambulanciers, qui sont plus nombreux depuis la réforme, ne peuvent pas bénéficier de l’exonération de cotisations prévues pour les prestations des pompiers volontaires. De plus, les gardes des pompiers



volontaires sont de plus en plus effectuées sous toit plutôt qu'à domicile; or les gardes sous toit ne peuvent donner droit à une exonération de cotisations sociales, à l'inverse des gardes à domicile.

Enfin, plus récemment, les pompiers volontaires réclament, sur la base d'une interprétation de l'ex-ONSSAPL, un pécule de vacances. L'ONSS allant même jusqu'à reconnaître un droit aux vacances annuelles aux pompiers volontaires. Nous nous étonnons d'une telle prise de position en raison de la nature de l'activité de pompier volontaire et doutons de sa praticabilité. Nous avons saisi les services du SPF Intérieur afin de vérifier le bien-fondé d'une telle interprétation et, le cas échéant, envisager des mesures correctrices.

### 3. organisationnel

La réforme de l'aide médicale urgente (AMU) annoncée depuis plusieurs années, prend depuis 2016 un nouveau tournant, avec des crédits annuels en hausse, notamment pour le subventionnement de certains services d'ambulances. Or, l'on sait que, en Wallonie certainement, plus de 70 % des départs pompiers sont des ambulanciers. La réforme de l'AMU est en phase d'accélération à partir de 2018, avec de nouveaux crédits budgétaires.

Ce qui précède sera sans doute une bonne nouvelle pour les ZS, mais la redistribution, prévue des agréments AMU par le SPF Santé publique, constitue aussi un risque éventuel pour les services AMU fournis par certains postes au sein de ZS plus rurales, où les interventions ambulances sont plus chères et plus lentes que dans les zones plus urbaines.

Dans le même ordre d'idée, l'impact réel de la réforme des services fédéraux de la Protection civile (PC), réforme entamée en 2017, et qui sera complète en 2020, doit encore être évalué avec précision, au regard du fonctionnement actuel et futur des ZS.

Un souci autrement plus présent dans la tête des responsables zonaux est la question du (sur)coût induit par l'administratif et le back-office au sein de nouvelles entités zonales.

En effet, si les analyses financières réalisées par l'autorité fédérale depuis les débuts de la réforme ont accordé, à raison, énormément d'importance aux surcoûts prévisibles du personnel opérationnel, la question du surcoût induit par la création des ZS en matière de personnel administratif, technique et d'encadrement – l'équivalent des CALog dans les zones de police – a été étrangement mise de côté depuis 2010.

Ainsi, l'argument fédéral quant à la question de l'ampleur de ces surcoûts administratifs zonaux a toujours consisté à considérer que le personnel administratif qui travaillait avant la réforme dans les communes pouvait purement et simplement être transféré aux zones.

Or, rien n'est plus faux. Ces employés communaux sont restés, dans leur grande majorité, au sein de la commune qui les employait, et « l'économie » réalisée par ladite commune grâce à la réforme incendie ne constitue pas une diminution de dépenses de personnel, donc un gain, qui pourrait être transféré comme tel à la ZS, mais bien une récupération toute relative de capacité de travail, celui exercé par le personnel communal en question.

Il résulte de ce qui précède qu'une analyse financière complète doit encore être réalisée quant au (sur)coût administratif de la nouvelle entité zonale. Une base de travail pourrait consister à considérer que toute organisation induit un coût administratif de l'ordre de 10 %.

## Conclusions

**À ce jour, la réforme semble jusqu'ici avoir induit peu de dépenses supplémentaires en moyenne dans le chef des communes entre 2011 et 2017 (201,3 millions d'euros en 2011 contre 204,5 millions en 2017).**

Toutefois, nous avons relevé que, si, en moyenne, les dépenses communales en matière d'incendie semblent évoluer à la baisse entre 2014 et 2017, les communes relevant de 5 zones de secours sur les 14 connaissent un montant de dépenses plus élevé en 2017 qu'en 2014.

**À partir de 2018 toutefois, de nombreux signaux semblent annoncer une croissance exponentielle des dépenses des zones de secours à très court terme. La mise en œuvre de l'aide adéquate la plus rapide en fait partie. Sans financement fédéral complémentaire, on peut donc craindre un retour en arrière et une augmentation du ratio de financement communal, au détriment des finances communales.**

Il convient à cet égard de rappeler que la garantie de neutralité budgétaire de l'article 67, al. 2, LSC ne se limite pas aux surcoûts découlant des normes et mesures imposées à l'initiative de l'Intérieur, mais englobe toutes les évolutions des coûts de fonctionnement des services incendie et futures zones opérationnelles, quelle qu'en soit l'origine.

Une **actualisation** de la présente étude sur **base annuelle** nous apparaît comme le meilleur moyen d'atteindre cet objectif, en identifiant de manière claire et objective les postes de surcoûts encore ignorés de l'autorité fédérale, et en anticipant ces difficultés, cela dans l'intérêt de tous.