

JOURNEES D'ÉTUDES - ZONES DE SECOURS

(WIERDE - 19 JANVIER 2018)

LES ZONES DE SECOURS FACE À LEUR AVENIR

Les zones de secours se situent aujourd'hui à un tournant. Installées depuis moins de trois ans, nombre d'entre elles cherchent encore leurs marques : organisation interne, encadrement, investissements, affectation de leur personnel opérationnel... Les voici aujourd'hui confrontées à plusieurs défis juridiques et organisationnels majeurs, qui vont s'imposer à elles dans les tout prochains mois et années : le financement fédéral des zones en régime (le fameux « 50/50 »), les futures normes de l'aide adéquate la plus rapide, ainsi que les réformes drastiques de la Protection civile fédérale et de l'aide médicale urgente, pour n'en citer que quelques-unes. Comment les autorités zonales et les commandants peuvent-ils anticiper au mieux les enjeux et les embûches de cette nouvelle donne législative et financière ? C'est ce à quoi tentait de répondre une matinée d'étude pluridisciplinaire organisée par l'Union des Villes et Communes de Wallonie à Wierde, le 19 janvier dernier.

Les débats ont débuté par l'introduction de Benoît Dispa, Vice-Président de l'UVCW et Député-Bourgmestre de Gembloux sur le thème « Les zones doivent encore trouver leur équilibre » (voir discours ci-dessous). Venaient ensuite Arnaud Dessoy, Senior Analyst Public Finance de Belfius, pour un état des lieux financier des zones, ainsi que Katlyn Van Overmeire et John Robert, Conseillers experts à l'UVCW, pour une analyse de l'impact financier de la réforme pour les zones (voir article dans le *Mouvement communal* de janvier 2018). Suivait un focus sur les normes d'intervention pour l'aide adéquate la plus rapide par Luc Scevenels, Commandant de la zone de secours Liège II – IILE, ainsi que l'intervention de Paul-Olivier Delannois, Echevin délégué à la fonction maïorale de la Ville de Tournai, et Olivier Lowagie, Commandant de la zone de secours de Wallonie Picarde, sur le thème « Gérer une zone, entre contraintes financières, opérationnelles et de disponibilité du personnel ».

La fin de matinée se clôturait, elle, avec une présentation de la responsabilité de la zone dans l'exercice de ses missions par Olivier Binet, Inspecteur Direction Commerciale Collectivités d'Ethias, et de



la mise en oeuvre des zones de secours en Wallonie par Thierry Lebacqz, Directeur au Gouvernement provincial du Hainaut. Le tout se clôturant par une table-ronde en présence de Benoît Dispa, Député-Bourgmestre de la Ville de Gembloux, Paul-Olivier Delannois, Echevin délégué à la fonction maïorale de la Ville de Tournai, Olivier Lowagie, Commandant de la zone de secours de Wallonie Picarde,

Philippe Filleul, Commandant de la zone de secours du Brabant wallon, Quentin Grégoire, Commandant de la zone de secours Vesdre & Hoëgne et Plateau, John Robert, Conseiller expert à l'UVCW, Thierry Lebacqz, Directeur au Gouvernement provincial du Hainaut, Bruno De Viron, représentant Paul-Emile Mottard, Président de l'APW, et Vran Sran du SPF Intérieur-DG Sécurité civile.



BENOÎT DISPA, DÉPUTÉ-BOURGMESTRE DE GEMBOUX, VICE-PRÉSIDENT DE L'UNION DES VILLES ET COMMUNES DE WALLONIE

“Les zones doivent encore trouver leur équilibre”

Discours rédigé par John Robert, Conseiller expert



Vous n'êtes pas sans savoir que l'Union des Villes et Communes est depuis toujours la première défenderesse du municipalisme wallon. Elle est aussi, depuis plusieurs années, la représentante légitime d'une bonne partie de la réalité supra-locale wallonne, puisque l'Union a, à son actif, l'affiliation dès 2002 de l'ensemble des 72 zones de police, mais aussi l'adhésion d'une partie importante des intercommunales, des sociétés de logement de service public, et enfin, de la quasi-totalité de 14 zones de secours depuis leur création en 2015. Les contacts avec les deux dernières zones non encore affiliées sont en bonne voie de finalisation, de sorte que nous espérons devenir, dans le courant de cette année, l'instance représentative de la totalité des zones de secours wallonnes.

Cet objectif hautement souhaitable en termes d'efficacité dans la défense de nos intérêts nous paraît d'autant plus atteignable que nos conseillers de la Cellule Police et Sécurité ont entamé, depuis de nombreux mois, des discussions préalables avec les principaux acteurs des services d'incendie, au

premier rang desquels les 14 commandants de zone.

Lors de plusieurs rencontres à l'automne dernier, notre association a pu mesurer à quel point les services dirigeants des zones partagent notre vision et notre souci d'une représentation forte des intérêts des zones de secours wallonnes, principalement à l'égard de l'administration et des autorités fédérales de l'Intérieur et de la Santé publique, mais sans oublier les relations avec les autres niveaux, régional et provincial, de l'action publique.

Diverses pistes de collaboration entre l'association des commandants de zones et l'Union des Villes et Communes de Wallonie sont ainsi à l'étude, et il va de soi que notre association s'adressera aux autorités politiques de chaque zone dès qu'un projet d'ensemble aura été finalisé, nous l'espérons dans le courant de 2018. Affaire à suivre donc...

Mais revenons au thème de la présente journée. « Les zones doivent encore trouver leur équilibre » : c'est le titre que les services de l'UVCW m'ont proposé de donner à ce propos introductif. Autant vous dire qu'il s'agit d'un doux euphémisme, tant les inconnues et les

dangers restent nombreux sur la voie qui doit nous mener à un service optimal à la population, dans l'ensemble de la Wallonie et du pays. La loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile prévoit en son article 67 que les zones de secours seront financées principalement par les dotations des communes de la zone et les dotations fédérales mais aussi - dans une moindre mesure - par les éventuelles dotations provinciales, des rétributions de certaines missions, et des aides diverses.

À cet égard, une des grandes avancées, un des grands acquis - du moins le pensions-nous - 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 même loi - en son article 67, alinéa 2 - le principe de la neutralité budgétaire pour les communes, dans leur ensemble, dans chaque zone, tant que le Fédéral n'aura pas rééquilibré jusqu'au 50/50 le financement fédéral et le financement local.

Ce fameux article 67, les conseillers de l'Union des Villes et Communes et les commandants de zones aussi, le connaissent par cœur. Je cite : « Aussi





longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale 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 ».

Hélas, trois fois hélas, en pratique, l'application de ce principe est loin d'être simple, et les gouvernements fédéraux successifs depuis 2007 n'ont pas toujours fait diligence pour l'exécuter fidèlement. Encore un euphémisme... Pour permettre, malgré tout, un démarrage des zones entre 2013 et 2018 sans attendre que les débats sur cet article 67 soient vidés, l'UVCW a accepté de suivre une trajectoire budgétaire préalable, proposée en 2013 par la Ministre de l'Intérieur Joëlle Milquet (et reprise quasiment inchangée par le Ministre Jan Jambon en 2014), trajectoire annonçant à l'époque que les dotations fédérales aux zones de secours passeraient de 31 millions d'euros en 2013 à 133 millions en 2018.

Cette trajectoire a incontestablement constitué un élément de stabilité et de prévisibilité pour la préparation des budgets zonaux à partir de 2015. Cependant, le caractère prévisible de ces nouvelles dotations (à supposer même qu'elles ne soient pas rabetées à l'avenir) ne signifie pas qu'elles seront suffisantes pour faire face à tous les surcoûts induits par la réforme, et donc équilibrer les budgets zonaux.

C'est pourquoi l'Union a demandé, fin 2014, que la Commission d'accompagnement fédérale de la réforme se dote d'un groupe de travail, intégrant les Unions des Villes et Communes, et dédié à l'examen de la couverture complète de ces surcoûts par les dotations fédérales. Après deux réunions préalables début 2015, ce groupe de travail est resté au point mort avant de redémarrer à l'automne 2016.

En 2017, ce groupe de travail a réalisé une collecte de données auprès des

zones de secours, et a effectué sur cette base un calcul des surcoûts du personnel incendie dans les 34 zones, en se concentrant d'abord sur le personnel opérationnel (professionnel et volontaire). Le responsable fédéral du groupe de travail a livré en septembre 2017 les premiers résultats de cette analyse chiffrée devant la Commission d'accompagnement précitée. Malgré le caractère provisoire et incomplet de cette étude, elle a déjà permis de cerner deux tendances :

- à ce stade (soit en 2017), les dotations fédérales sont suffisantes pour couvrir les surcoûts existant dans chacune des 34 zones de secours du pays ;
- de grandes variations de surcoûts de personnel (professionnel comme volontaire) apparaissent entre zones, et particulièrement entre les zones de secours flamandes (surcoûts de personnel supérieur) et les zones de secours wallonnes.

Les membres du groupe de travail, ainsi que de la commission d'accompagnement, ont toutefois estimé que l'état actuel de cette étude ne permettait pas encore de tirer des conclusions claires et complètes, et ont décidé de poursuivre dans les prochains mois les analyses, notamment en ce qui concernant les surcoûts en personnel administratif et en organisation, matériel et infrastructure des zones de secours.

En parallèle à ce groupe de travail, l'UVCW a donc décidé de réaliser elle-même, auprès des communes wallonnes, un collationnement des données financières depuis 2011, selon une approche différente mais complémentaire (voir article dans le *Mouvement communal* de janvier 2018). Il ne s'agit pas de calculer comme tel le surcoût de personnel depuis le passage en zones, mais de tenter de donner corps à l'article 67, en examinant les dépenses des communes liées aux services d'incendie et aux zones de secours, avant la réforme et après. Les résultats sont riches d'enseignements, et les impressions très contrastées...

Malgré toutes ces réserves quant aux coûts d'ensemble de la réforme, j'aurais toutefois tendance à compléter mon propos introductif en ajoutant : ne jetons

pas le bébé avec l'eau du bain ou, si vous préférez, avec l'eau de la lance incendie. En effet, quand on compare la manière dont le Fédéral a géré l'effort de neutralité budgétaire zonale en matière d'incendie, et en matière de police, il faut reconnaître que, malgré toutes les difficultés d'interprétation et de mise en œuvre du principe fondamental du 50/50 entre les communes et le Fédéral, ce principe reste à l'ordre du jour, même dix ans, et trois gouvernements, après la loi de 2007 sur la sécurité civile. Il n'existe pas, pour les zones de police, de principe similaire qui verrait le Fédéral s'engager, même à long terme, sur la voie d'un financement égalitaire avec les communes...

Alors, certes, les incertitudes sont toujours nombreuses, et restent inquiétantes. Certes, la neutralité budgétaire invoquée par le Fédéral est d'interprétation trop restrictive quand il la met en œuvre. Certes, au niveau de chacune de nos communes, l'expérience, notamment financière, de la réforme apparaît plus souvent amère pour les uns qu'elle n'est rassurante pour d'autres. Mais l'intérêt et la richesse des exposés et des débats de ce jour ne se limitent pas au seul aspect budgétaire de cette ambitieuse et impressionnante réforme des services d'incendie. Nous n'allons pas parler que de sous, aujourd'hui.

Nous allons aussi parler de bonne gestion, de stratégie, de fixation de priorités politiques dans ce qu'elles ont de plus noble, de management des ressources humaines, ces ressources humaines compétentes et dévouées que sont et ont toujours été les pompiers. Nous allons parler de responsabilité, et plus encore du sens des responsabilités. Je parlais d'équilibre à trouver. Dans mon esprit, il ne s'agit nullement d'un équilibre purement statique, d'une recherche de stabilité qui serait synonyme d'immobilisme ou de bureaucratie.

Les 14 zones de secours wallonnes sont à la recherche d'un équilibre, oui... mais dans un mouvement, un élan vers un meilleur service aux citoyens, vers une plus grande sécurité encore de toute la population wallonne. Cet enjeu est un défi qui doit toutes et tous nous mobiliser, aujourd'hui plus que jamais.



JOURNÉE D'ÉTUDES ZONES DE SECOURS

TABLE-RONDE



ALAIN DEPRET
Secrétaire de rédaction

La matinée d'étude pluridisciplinaire consacrée aux zones de secours, organisée à Wierde le 19 janvier dernier, se clôturait par une table ronde en présence de Benoît Dispa, Député-Bourgmestre de la Ville de Gembloux, Paul-Olivier Delannois, Echevin délégué à la fonction maïorale de la Ville de Tournai, Olivier Lowagie, Commandant de la zone de secours de Wallonie Picarde, Philippe Filleul, Commandant de la zone de secours du Brabant wallon, Quentin Grégoire, Commandant de la zone de secours Vesdre & Hoëgne et Plateau, John Robert, Conseiller expert à l'UVCW, Thierry Lebacqz, Directeur au Gouvernement provincial du Hainaut, Bruno De Viron représentant Paul-Emile Mottard, Président de l'APW, et Vran Sran du SPF Intérieur-DG Sécurité civile. Voici quelques passages-clés de leur intervention.



BENOÎT DISPA,
DÉPUTÉ-BOURGMESTRE
DE LA VILLE DE GEMBOUX

« Je crois qu'il n'y a aucun doute à avoir sur la détermination des pouvoirs locaux. La réforme des services d'incendie doit être une réussite. Cette détermination s'accompagne de la certitude qu'un financement par les communes sera nécessaire. On se rend bien compte que c'est le complément de financement du Fédéral et les contributions des provinces qui ont permis de limiter la casse jusqu'ici... Il nous faudra donc à la fois renforcer le financement et l'assumer

et, d'autre part, ne pas gaspiller d'argent. C'est assez paradoxal. On voudrait un peu de souplesse et de pragmatisme dans la mise en œuvre des normes et, en même temps, avoir des assurances de la part du Fédéral en termes de financement... Parce que, jusqu'à présent, la trajectoire budgétaire a permis de maintenir le navire à flot. Mais, au-delà de 2018, qu'en sera-t-il? Je n'ai jamais entendu d'engagement très ferme au-delà de cette échéance.

On voit bien qu'il faudra que le Fédéral poursuive l'effort consenti pour que la charge ne soit pas reportée sur les communes. Et, si la charge devait être laissée aux communes, ce serait bien évidemment impayable. Et, là, la détermination laissera place à une crainte qui mettra à mal la réforme. Ce serait dommage ».



PAUL-OLIVIER DELANNOIS,

ÉCHEVIN DÉLÉGUÉ À LA FONCTION MAÏORALE DE LA VILLE DE TOURNAI

« Je ne voudrais pas donner une image négative de la réforme car nous allons payer plus, certes, mais pour un service meilleur. La réforme nous dit que le Fédéral intervient à 50 % et, généralement, nous disposons tous d'assez de casernes. Mais comment les remplir pour répondre aux normes de la réforme ? Soit il faut engager et

professionnaliser, soit se constituer une réserve de pompiers volontaires. Dans le premier cas, cela coûte très cher aux communes, et dans l'autre, il manque de recrues.

Il est certain que l'on pourrait assouplir certaines normes, mais n'oublions pas que la sécurité est en jeu et que notre responsabilité, à nous mandataires, est engagée pour mener à bien une réforme qui doit, de toute manière, avoir lieu. À nous donc de dépenser parcimonieusement et intelligemment. Mais je redis que cette réforme est indispensable pour la sécurité des citoyens ».



BRUNO DE VIRON,

APW

« Comme vous le savez, le Fonds des provinces a vu son allocation baisser de 5 %. Mais notre volonté est de continuer à investir dans les zones de secours, surtout sur le plan organisationnel et opérationnel. Il existe ainsi une intervention en termes de mutualisation de services et de moyens, mais également des interventions au niveau opérationnel, organisationnel et des ressources humaines. Et il ne faut pas oublier les formations : chaque province détient en effet son école du feu. Je pense donc que les provinces seront amenées à jouer un rôle de plus en plus important dans la mutualisation des moyens, mais aussi dans la supra-communalité ».



OLIVIER LOWAGIE,

COMMANDANT DE LA ZONE DE SECOURS DE WALLONIE PICARDE

« Le constat est généralisé partout en Europe : on trouve de moins en moins de pompiers volontaires. La Wallonie n'est donc pas un cas isolé et cette problématique survient aussi en Flandre. Les différences entre la Flandre et la Wallonie s'expliquent donc par la géographie. En Flandre, vous avez des casernes de pompiers volontaires tous les trois kilomètres, alors qu'en Wallonie, il y a parfois des dizaines de kilomètres entre deux casernes. Par conséquent, la Flandre peut avoir plus facilement recours aux pompiers volontaires et doit moins recourir aux pompiers professionnels. À part Gand, Anvers et Ostende, il n'y a donc pas de zones qui sont professionnalisées à outrance ».



THIERRY LEBACQ,

DIRECTEUR AU GOUVERNEMENT PROVINCIAL DU HAINAUT

« La formation crée effectivement des préoccupations dans l'organisation, notamment au niveau des pompiers volontaires. Lorsqu'il s'agit de formations spécifiques nécessitant une infrastructure précise, il n'y a pas vraiment d'autres choix que d'aller dans les écoles du feu.

Par contre, s'il s'agit de formations plus théoriques, il n'est pas nécessaire d'obliger les pompiers à faire des kilomètres pour rien. Il faut donc centraliser les formations, et notamment les formations d'aide médicale urgente.

Mais je voudrais aborder un autre problème inhérent aux formations : la difficulté de trouver des formateurs. Le plus souvent, les formateurs sont des pompiers instructeurs que l'on trouve dans les écoles du feu ou dans les zones de secours. C'est l'expertise et la diversité des formateurs qui donnent pourtant la valeur à la formation ».



“Si la charge devait être laissée aux communes, la détermination laisserait place à une crainte qui mettra à mal la réforme”

(Benoît Dispa)



VRAN SRAN,

SPF INTÉRIEUR-
DG SÉCURITÉ CIVILE

« **L**e SPF avait annoncé, dans la circulaire budgétaire pour l'élaboration des budgets 2018, que ce seraient les mêmes montants pour les dotations 2019. Effectivement, en 2019, on aura les mêmes trajectoires. À mon avis, il y a peu de chance qu'il y ait une inflexion importante des dotations au niveau des zones de secours. On était conscient qu'il y avait un effort à faire et il a été fait. Pourtant, il doit être poursuivi pour permettre aux zones de secours de continuer à fonctionner efficacement. La prochaine circulaire nous éclairera sans doute plus à ce sujet. Quant à de nouvelles normes, un groupe de travail les évalue et nous les étudierons. Mais rappelons-nous que ces normes ont été annoncées en 2012 et qu'un financement avait été prévu dès ce moment. Il avait été détaillé en normes administratives et opérationnelles et avait été envoyé aux communes. Le Fédéral ne fuit pas ses responsabilités non plus, et l'effort du Fédéral a augmenté ».



PHILIPPE FILLEUL,

COMMANDANT DE LA ZONE
DE SECOURS DU BRABANT
WALLON

« **N**ous avons eu une série de débats sur nos partenariats. Ce qui nous a permis, au niveau administratif, de trouver des cohésions, notamment en matière de budgets, de marchés publics et de locaux ».



QUENTIN GRÉGOIRE,

COMMANDANT DE LA ZONE
DE SECOURS VESDRE &
HOËGNE ET PLATEAU

« **L**a difficulté était de mettre en place des zones de secours. Les commandants de zone et l'Etat-Major, en général, étaient très préoccupés par le côté opérationnel et n'ont pas toujours eu le temps d'une vision à long terme, ni d'une analyse des risques. Il aurait fallu établir une cartographie. Depuis plusieurs mois maintenant, nous nous voyons régulièrement en zone pour essayer d'améliorer cela. Nous sommes en contact avec certains ministres régionaux et l'UVCW pour trouver une manière de mieux travailler, de mieux collaborer ensemble ».