



## **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)**

**Novembre 2017**

#### **Synthèse**

#### **Introduction : Contexte et objectif de l'étude**

#### **A. Examen de la situation passée et présente**

- A.1. L'évolution des dépenses communales liées aux services d'incendie, puis aux zones
  - A.1.1. Quelques repères plus anciens
  - A.1.2. L'évolution des dépenses de 2011 à 2017
  - A.1.3. Tableaux de synthèse du financement communal des zones de secours
  - A.1.4. Situation au niveau intrazonal (analyse de l'impact au niveau communal)
  
- A.2. L'évolution des dépenses fédérales liées aux services d'incendie, puis aux zones
  - A.2.1. Quelques repères plus anciens
  - A.2.2. L'évolution des dépenses de 2011 à 2017
    - A.2.2.1 La dotation de base
    - A.2.2.2 La dotation complémentaire
      - a. Le montant relatif au fonctionnement opérationnel de la zone
      - b. Le montant relatif à l'harmonisation du statut
      - c. Le montant relatif au mandat du commandant de zone
      - d. Le montant relatif aux mesures de fin de carrière
    - A.2.2.3. Les aides indirectes
    - A.2.2.4. Tableaux de synthèse du financement fédéral aux zones de secours

#### **B. Evolution prévisible de financement incendie (vision à 3 ans)**

##### **B.0. Introduction**

- B.1. Principaux dangers et perspectives défavorables pour les zones et les communes
  - B.1.1. Missions - La mise en œuvre de l'aide adéquate la plus rapide dès 2018
  - B.1.2. Personnel - L'arrêt attendu de la CJUE en matière de gardes à domicile
  - B.1.3. Personnel - Les cotisations sociales sur les prestations des pompiers volontaires
  - B.1.4. Personnel - Les cotisations sociales sur les prestations des ambulanciers volontaires
  - B.1.5. Personnel - Le pécule de vacances des pompiers professionnels
  - B.1.6. Personnel - Le pécule de vacances des pompiers/ambulanciers volontaires
  - B.1.7. Personnel - L'argument de la discrimination entre volontaires et professionnels
  - B.1.8. Personnel - ONSS : vacances annuelles reconnues aux pompiers volontaires

- B.1.9. Personnel - La professionnalisation des pompiers/ambulanciers volontaires
- B.1.10. Personnel - Le coût des pensions
- B.1.11. Personnel - La liaison du statut pécuniaire des pompiers à celui des agents fédéraux
- B.1.12. Personnel - Quid d'autres droits sociaux en raison de l'activité de volontaire ?
- B.1.13. Organisation - Les réformes de l'aide médicale urgente et de la Protection civile
- B.1.14. Organisation - Le développement des services administratifs et de support

**B.2. Principales chances à saisir et perspectives favorables pour les zones et les communes**

- B.2.1. La mise en commun de certaines fonctions opérationnelles et administratives
- B.2.2. La réforme de l'aide médicale urgente
- B.2.3. La réforme de la Protection civile

**C. Appréciation de la neutralité budgétaire communale en 2017**

**D. Conclusion**

## Synthèse

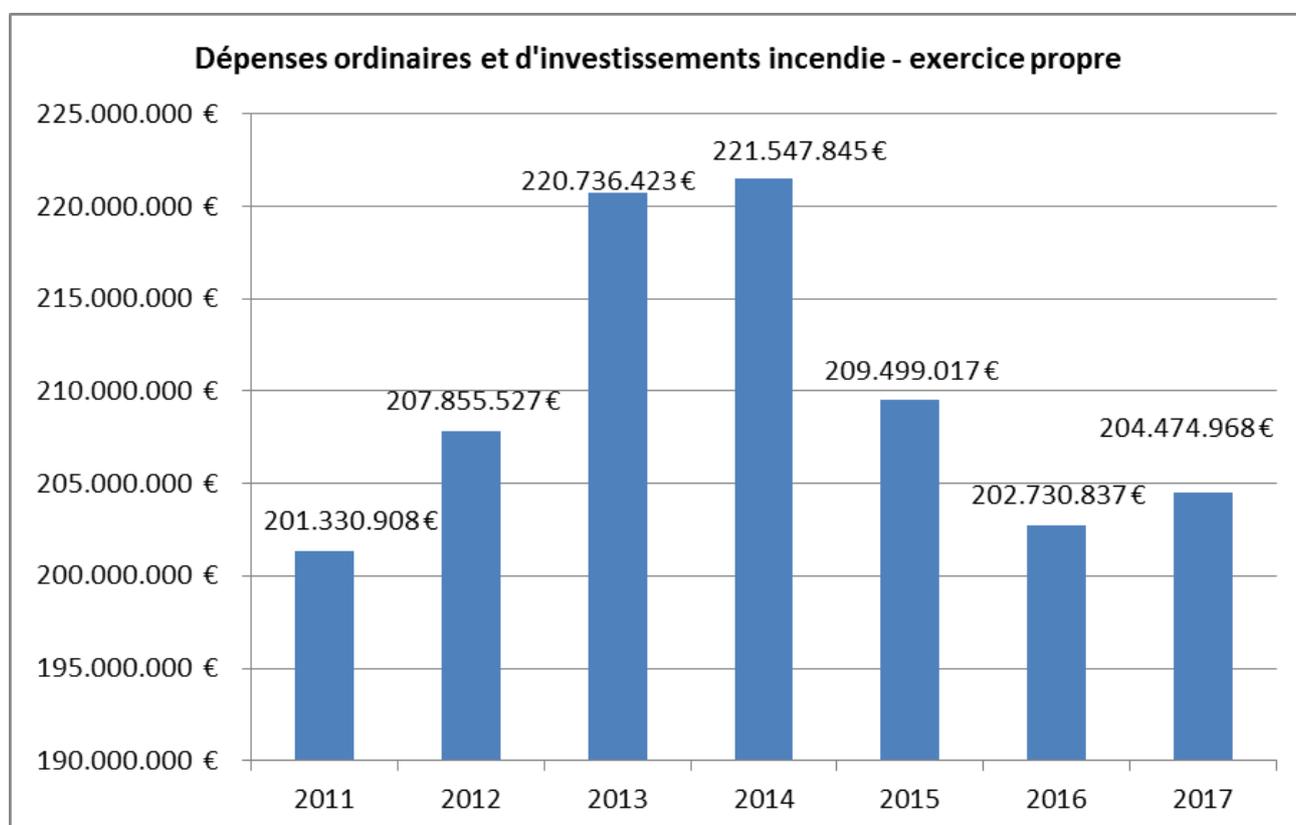
Trois ans après l'entrée en vigueur de la plupart des zones de secours, l'heure est au premier bilan financier de cette vaste réforme de la sécurité civile. Le fédéral s'y est attelé depuis 2016, sous l'angle principal des surcoûts de personnel. Au niveau de l'UVCW, nous avons souhaité prendre une autre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

Dans le cadre de notre étude, nous avons souhaité étudier et anticiper 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.

Nous avons ainsi constaté dans un premier temps que les dépenses des communes en matière d'incendie 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.



Cependant, au niveau de chaque zone de secours, cette évolution des dépenses communales n'est pas homogène. Ainsi, pour 5 zones de secours sur les 14, les dépenses communales en matière d'incendie étaient plus élevées 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 situation d'une commune à l'autre, ce taux de croissance variant entre -20 % et + 30 % selon les communes. 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.

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.

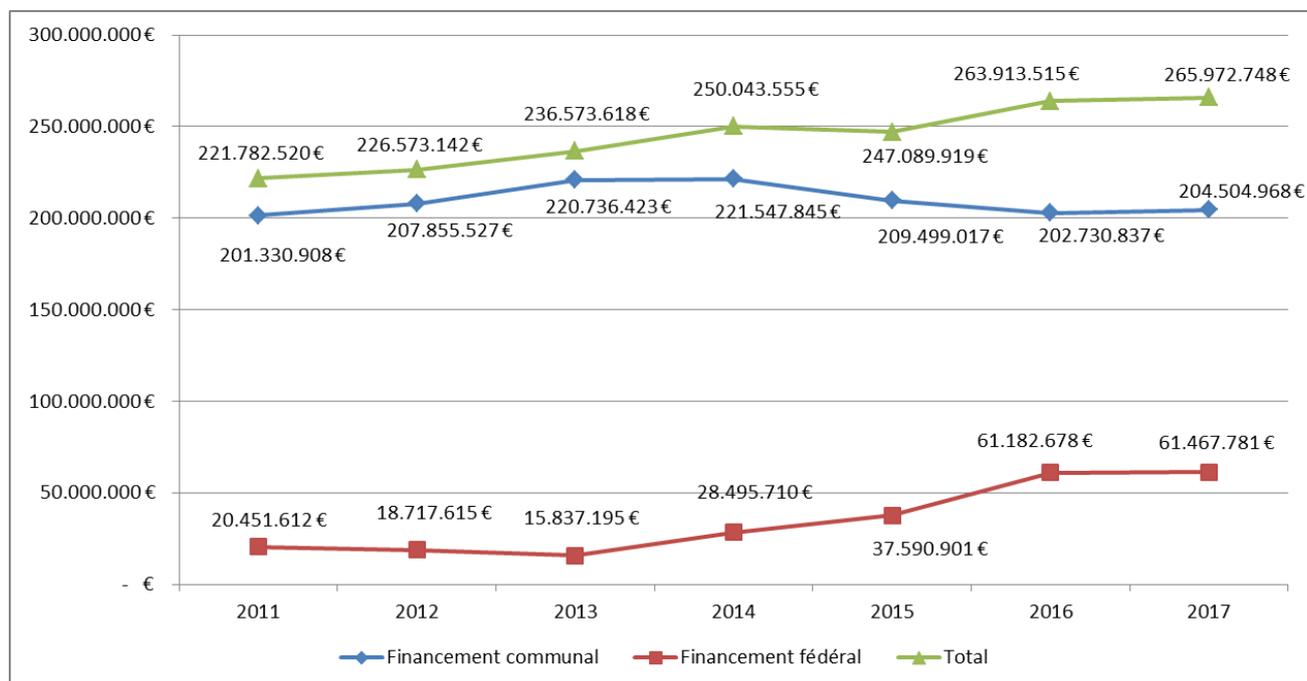
La dotation complémentaire se compose de quatre volets : l'aide aux recrutements et aux investissements (fonctionnement opérationnel de la zone), l'harmonisation barémique des statuts des pompiers, l'allocation de mandat du commandant de zone, les divers aménagements de fin de carrière des pompiers. 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.

L'évolution des dépenses fédérales en matière d'incendie envers les services d'incendie, puis les zones de secours wallonnes, est 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. <i>Fonctionnement opérationnel de la zone</i>				7.698.841 €	13.034.834 €	30.875.562 €	32.307.279 €
2.2. <i>Harmonisation du statut</i>					3.588.162 €	5.094.843 €	5.092.199 €
2.3. <i>Commandants de zone</i>					158.428 €	202.386 €	206.438 €
2.4. <i>Fin de carrière</i>					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. <i>Subside formation</i>	3.266.444 €	3.037.033 €	3.037.820 €	3.277.855 €	2.625.432 €	7.477.681 €	7.280.931 €
3.2. <i>Subside matériel</i>	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>

Si 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 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.

Période 2018-2020 :

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 s'est pas avéré vain. 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 ex., les exigences de formations, de base et continuée, ont pour effet de décourager les (candidats) pompiers volontaires et rendent impraticables l'engagement de personnel en suffisance au 1er 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 ambulances. 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 réalisés 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 concernant la neutralité budgétaire zonale en 2017 :

**A 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 depuis 2015, les communes relevant de 5 zones de secours sur les 14 connaissent un montant de dépenses plus élevé en 2017 qu'en 2014.

Conclusions de l'analyse pour la période 2010-2020

**A partir de 2018, 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, 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 anticipant ces difficultés, cela dans l'intérêt de tous.

## Introduction : Contexte et objectif de l'étude

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 des missions dont le Roi autorise la récupération et des aides diverses.

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 même loi (art. 67 al. 2) 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.

Cet article 67, alinéa 2, indique en effet : *« 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, en pratique, l'application de ce principe est loin d'être simple, et les gouvernements fédéraux successifs depuis 2007 ont fait obstruction à la mise en œuvre de cet article.

Pour permettre un démarrage des zones entre 2013 et 2018 sans attendre que les débats sur l'article 67, al. 2, soient vidés, l'UVCW a accepté de suivre une trajectoire budgétaire préalable, proposé en 2013 par la Ministre de l'Intérieur Joëlle Milquet (et repris - quasiment inchangé - par le Ministre Jan Jambon en 2014), trajectoire annonçant à l'époque que les dotations fédérales aux zones de secours passeraient ainsi de 31 millions d'euros en 2013 à 133 millions en 2018.

Cette trajectoire a certes 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 (pour autant qu'elles ne soient pas rabaissées 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 donc dans cette optique que l'UVCW 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 sur le personnel opérationnel (professionnel et volontaire) tout d'abord. 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 :

1. À ce stade (2017), les dotations fédérales sont suffisantes pour couvrir les surcoûts existant dans chacune des 34 ZS du pays ;
2. De grandes variations de surcoûts de personnel (professionnel comme volontaires) apparaissent entre zones, et particulièrement entre les ZS flamandes (surcoûts de personnel supérieur) et les ZS 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 ZS.

**En parallèle à ce groupe de travail, l'UVCW a donc décidé de réaliser un collationnement des données financières, depuis 2011, des communes wallonnes cette fois, et selon une approche différente mais complémentaire de celle du GT « surcoûts » fédéral** : il ne s'agit pas cette fois de calculer comme tel le surcoût de personnel depuis le passage en zones, mais de tenter de donner corps à l'article 67 al.2 précité, en examinant les dépenses des communes liées aux services d'incendie et aux zones de secours, avant la réforme et après.

## **A. Examen de la situation passée et présente**

### **A.1. L'évolution des dépenses communales liées aux services d'incendie, puis aux zones**

#### **A.1.1. Quelques repères plus anciens**

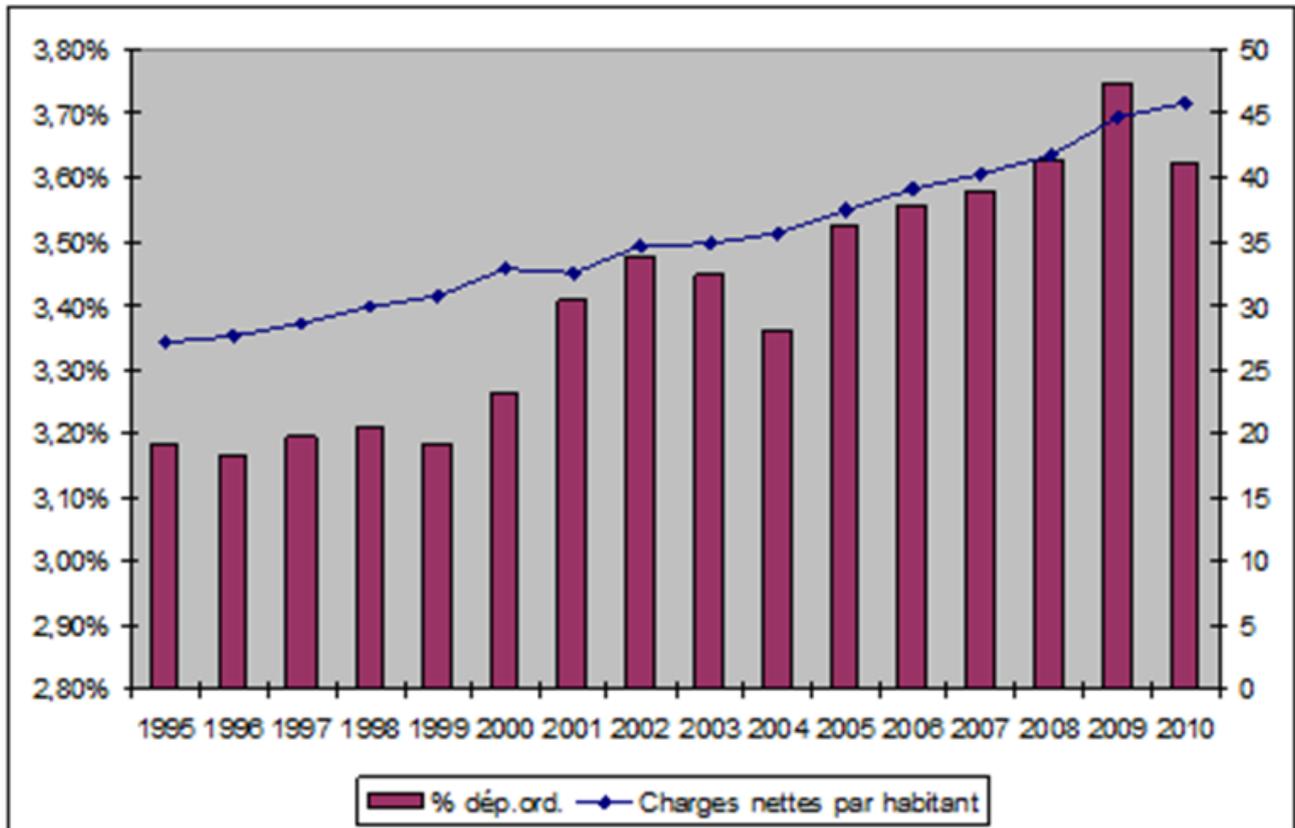
Dans le cadre de la préparation de la réforme de la sécurité civile, une étude détaillée du financement des anciens services d'incendie avait été menée par la société Deloitte & Touch. Sur base des données récoltées à l'époque, il a ainsi été estimé qu'en 2002, les dépenses des communes wallonnes en matière d'incendie s'élevaient à 120,6 millions d'euros au service ordinaire. Ces montants représentaient la charge nette supportée par ces communes, à savoir l'ensemble des dépenses communales qui concernaient le service incendie mais dont on avait retranché les rentrées financières qui contribuaient à financer ces services incendie (qu'il s'agisse des contributions des communes couvertes, des recettes de prestation, de dette ou d'autres recettes de transfert).

Concernant les dépenses extraordinaires, elles avaient été estimées à 6,3 millions d'euros pour l'année 2002. Charges nettes et dépenses extraordinaires additionnées, on atteignait ainsi un montant de 126,9 millions d'euros pour l'année 2002.

Belfius a également mené une étude sur le même sujet quelques années plus tard, étude basée cette fois sur les comptes communaux 2010. Il en ressort que les communes wallonnes supportaient alors une charge nette totale pour leurs services d'incendie de 172,9 millions d'euros en ce qui concerne leurs dépenses ordinaires. Ce montant était estimé à 268,2 millions en ce qui concerne les communes flamandes. Belfius indiquait par ailleurs que depuis 1995, la charge nette par habitant dans les communes flamandes et

wallonnes avait progressé en moyenne de 4 % par an. Cette progression était par ailleurs légèrement supérieure à celle de l'ensemble des budgets communaux. Ce qui expliquait que la part des dépenses ordinaires relatives des communes flamandes et wallonnes à la fonction « incendie » était passée d'une moyenne de 3,2 % à 3,6 % comme l'atteste le graphique ci-dessous.

Graphique 1 : Évolution des dépenses communales ordinaires (Flandre et Wallonie) pour les services d'incendie (1995-2010)



Source : Belfius

Toujours selon cette étude, les communes flamandes et wallonnes réunies avaient consacré environ 100 millions d'euros en 2010 pour les dépenses d'investissement (matériel, bâtiments...). Il semblait toutefois que ces dépenses aient été particulièrement élevées cette année-là. Elles s'élevaient généralement à environ 65 millions par an les autres années. Si on se base sur le ratio représenté par les communes wallonnes au niveau des dépenses au service ordinaire, à savoir 39,2 %<sup>1</sup>, on peut estimer que les dépenses au service extraordinaire de ces dernières se sont élevées à environ 39 millions d'euros en 2010 contre 25,5 millions les autres années.

Charges nettes et dépenses extraordinaires additionnées, on atteignait en cette année 2010 un montant de 211,9 millions d'euros pour l'ensemble des communes wallonnes.

<sup>1</sup> Les dépenses ordinaires des communes wallonnes étaient de 172,9 millions d'euros pour un total de 441,1 millions d'euros (communes flamandes et wallonnes réunies), soit 39.2 %.

### A.1.2. L'évolution des dépenses de 2011 à 2017

Dans le cadre de notre étude, nous avons récolté les données issues des comptes des 262 communes wallonnes depuis l'année 2011<sup>2</sup>. Les données complètes relatives aux comptes 2016 et a fortiori 2017 n'étant pas disponibles de manière exhaustive à l'heure de réaliser cette étude, nous nous sommes basés sur les budgets ajustés en ce qui concerne l'année 2016 et sur les budgets initiaux en ce qui concerne l'année 2017.

Ces données, obtenues par le biais de la DGO5, nous ont été transmises de manière agrégée, zone de secours par zone de secours en ce qui concerne les 13 zones de secours composées des 253 communes wallonnes de langue française et ce, sur base de la répartition qui prévaut actuellement. Les données agrégées pour la zone de secours regroupant les neuf communes germanophones ont par ailleurs été obtenues par le biais de la tutelle germanophone.

Les données ainsi fournies concernent d'une part la fonction 351 « Service d'incendie » et d'autre part, la fonction 352 « Autres secours » qui concerne le service 100, les ambulances ou encore le matériel de sauvetage. Il nous a en effet paru pertinent de reprendre les dépenses liées à la fonction 352 au-delà de celles liées à la fonction 351 car les zones de secours s'occupent aussi des ambulances.

Ces données concernent non seulement le service ordinaire mais aussi le service extraordinaire, tant à l'exercice propre qu'aux exercices antérieurs.

En ce qui concerne le service ordinaire, l'objectif est de pouvoir calculer la charge nette des communes, en enlevant des dépenses totales les recettes liées à ces deux fonctions. Ce choix s'impose si l'on souhaite neutraliser notamment les contributions des communes couvertes à leur commune-centre respective. A terme, la dotation aux zones de secours devrait être pratiquement la seule dépense que les communes retrouveront dans leur budget dans ces fonctions 351 et 352. On notera cependant que les communes restent responsables de l'entretien des hydrants.

Pour les données issues des comptes 2011 à 2015, nous nous sommes basés d'une part sur les droits constatés nets en ce qui concerne les recettes et d'autre part, sur les engagements en ce qui concerne les dépenses<sup>3</sup>. En ce qui concerne les budgets ajustés 2016 et les budgets initiaux 2017, ce sont le montant des crédits budgétaires qui ont été repris.

Si on regarde un premier aperçu des résultats d'un point de vue macro-économique, c'est-à-dire les 14 zones de secours wallonnes confondus, on remarque que la contribution financière des communes au service ordinaire semble en baisse depuis 2015 à l'exercice propre. Une tendance à la baisse est également constatée si on l'on prend également en compte les données relatives aux exercices antérieurs.

Service ordinaire	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
Charge nette (fonctions 351 et 352) - exercice propre	183.723.129 €	189.084.843 €	205.666.515 €	208.631.470 €	195.537.020 €	189.980.961 €	189.056.068 €
Charge nette (fonctions 351 et 352) - tous exercices confondus	214.423.529 €	214.889.382 €	234.646.099 €	224.235.289 €	232.890.958 €	198.925.763 €	196.733.221 €

<sup>2</sup> A noter que pour l'année 2011, suite à un problème de logiciel comptable, les données prises en compte pour la commune de Montigny-le-Tilleul sont celles de son budget final et non celle de son compte budgétaire.

<sup>3</sup> On notera cependant qu'en ce qui concerne les 9 communes germanophones, ce sont les imputations et non les engagements qui ont été comptabilisés au niveau des dépenses.

Il convient toutefois de relativiser ces résultats par les deux points suivants.

D'une part, concernant les données 2017, il semblerait que les contributions des communes à l'exercice propre soient stables par rapport à l'année précédente mais qu'elles soient en diminution aux exercices antérieurs, ce qui pourrait s'expliquer par le fait que la régularisation 2017 des redevances incendie n'est sans doute pas encore arrivée et n'a dès lors pas été inscrite au budget initial 2017.

D'autre part, depuis 2015, la Région wallonne a demandé aux provinces d'affecter un montant d'un minimum de 10 % de leur dotation au Fonds des provinces au financement des dépenses nouvelles consécutives à la mise en place des zones de secours. Ces 10 % représentaient un montant de 14.458.400 € en 2015, de 14.524.600 € en 2016 et de 14.855.400 € en 2017.

L'article L2233-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation prévoit plus précisément que ce montant doit être versé par les provinces aux communes pour aider ces dernières à prendre en charge les nouvelles dépenses découlant de la réforme.

On sait toutefois qu'en 2015, première année où ce financement a été exigé par la région, cette obligation de reverser les 10 % du montant aux communes n'a pas été suivie à la lettre par toutes les provinces<sup>4</sup>. Ainsi, les provinces du Hainaut et de Liège ont octroyé aux communes situées sur leur territoire une subvention d'un montant total de respectivement 6,34 millions d'euros et de 3,33 millions d'euros. Quant à la province du Brabant wallon, outre différentes aides directes à la zone de secours<sup>5</sup>, elle a octroyé aux communes de son territoire une subvention de 3 millions d'euros afin d'assurer un lissage partiel et dégressif sur une période de 10 ans de l'augmentation des parts communales dans le financement de la zone de secours. Par contre, tant la province de Luxembourg que la province de Namur ont cette année-là versé une subvention directement à leurs zones de secours respectives<sup>6</sup>.

En 2016, les Provinces de Liège, Hainaut, Luxembourg et Brabant Wallon ont bien versé aux communes relevant de leur territoire l'équivalent de 10 % du montant reçu par l'intermédiaire du Fonds des provinces. Seule la Province de Namur a poursuivi le financement direct des zones de secours avec un engagement de financer directement les communes en 2017.

Voici donc sous forme de tableau les montants versés aux communes par chacune de provinces wallonnes dans le cadre de cette obligation :

---

<sup>4</sup> Réponse du 18.4.2016 de Paul Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux, à la question écrite du 12.4.2016 de Dimitri Fourny sur l'affectation de 10 % du Fonds des provinces aux zones de secours.

<sup>5</sup> Mise de personnel à disposition de la zone de secours du Brabant wallon pour la gestion administrative des ressources humaines, des services budgétaires, comptables et financiers, octroi d'une subvention extraordinaire de 800.000 € à la zone de secours, cession à la zone de secours du matériel et des véhicules mis à disposition des 5 anciens services d'incendie par la régie provinciale autonome de sécurité.

<sup>6</sup> La Province de Luxembourg a mis à disposition de la zone de secours du personnel afin de gérer les ressources humaines, le patrimoine, la maintenance technique, les infrastructures et les logiciels informatiques et a octroyé une subvention extraordinaire de 540.000 € à la zone de secours. Quant à la Province de Namur, elle a octroyé aux trois zones de secours situées sur son territoire une subvention d'un montant total de 2,17 millions d'euros.

Répartition 10 % du fonds des provinces - montants versés aux communes	2015	2016	2017
Province de Brabant wallon	3.000.000 €	1.215.709 €	1.243.397 €
Province du Hainaut	6.340.000 €	6.371.942 €	6.517.064 €
Province de Liège	3.330.000 €	3.512.048 €	3.592.036 €
Province de Luxembourg	- €	1.249.116 €	1.277.564 €
Province de Namur	- €	- €	2.225.339 €
<b>Total</b>	<b>12.670.000 €</b>	<b>12.348.815 €</b>	<b>14.855.400 €</b>

Ce versement étant inscrit en tant que recette ordinaire de transfert dans le chef des communes, il vient annuler des dépenses communales d'un montant équivalent dans le cadre du calcul de la charge nette. Il convient donc d'ajouter cette recette de transfert pour avoir une vue complète des dépenses communales à l'ordinaire, ce qui donne :

Service ordinaire	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
Charge nette liée aux fonctions 351 et 352 - exercice propre	183.723.129 €	189.084.843 €	205.666.515 €	208.631.470 €	195.537.020 €	189.980.961 €	189.056.068 €
Dépenses financées via le fonds des provinces					12.670.000 €	12.348.815 €	14.855.400 €
<b>Total des dépenses communales ordinaires incendie - exercice propre</b>	<b>183.723.129 €</b>	<b>189.084.843 €</b>	<b>205.666.515 €</b>	<b>208.631.470 €</b>	<b>208.207.020 €</b>	<b>202.329.776 €</b>	<b>203.911.468 €</b>

Notons que la nouvelle Ministre des Pouvoirs Locaux, Valérie de Bue, vient d'annoncer une diminution du Fonds des provinces de l'ordre de 5 % dès 2018. On doit donc s'attendre aussi dès l'an prochain en parallèle à une diminution du même ordre pour le financement provincial envers les communes, ce qui représente une perte d'environ 750.000 €.

Nous estimons cependant que les communes ne devraient pas être pénalisées par cette diminution qui ne vise que les institutions provinciales dans leur fonctionnement, et qui dès lors ne devraient pas avoir de conséquence sur les dépenses de transfert qu'elles ont obligées de faire en faveur des communes pour les zones de secours. Nous plaçons dès lors pour que les 5% de réduction évoqués ne s'appliquent pas auxdits 10% du Fonds versés aux communes. Cette ressource financière est en effet un moyen de financement très important pour les communes, leur permettant par-là de prendre en charge pas moins de 7 % de leurs dépenses ordinaires en matière d'incendie.

Ces précautions prises, on constate ainsi qu'après avoir continué de croître assez fortement jusqu'en 2013, la croissance de ces dépenses s'est fortement ralentie depuis 2014 et les budgets semblent même annoncer une tendance à la diminution qui devra être confirmée lors de l'établissement des comptes 2016 et 2017.

Si l'on compare maintenant ces montants à l'ensemble des dépenses ordinaires des communes, on constate que la contribution financière des communes en matière d'incendie a continué d'augmenter jusqu'en 2014, en comparaison aux autres domaines de dépenses pour ensuite amorcer une tendance à la baisse qui reste également à confirmer dans les comptes.

Service ordinaire	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
Total des dépenses communales ordinaires incendie - exercice	183.723.129 €	189.084.843 €	205.666.515 €	208.631.470 €	208.207.020 €	202.329.776 €	203.911.468 €
Total des dépenses ordinaires - exercice propre - engagements	4.232.060.764 €	4.386.842.527 €	4.715.174.724 €	4.679.493.723 €	4.727.984.691 €	5.032.232.526 €	5.058.440.166 €
<b>Total des dépenses ordinaires incendie en % des dépenses ordinaires - exercice propre</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,0%</b>	<b>4,0%</b>

En ce qui concerne le service extraordinaire, les dépenses d'investissement nous permettront d'évaluer l'évolution du financement par les communes des investissements lié à l'incendie.

Voici les données qui ont été relevées, d'une part à l'exercice propre et d'autre part, en prenant également en compte les dépenses inscrites aux exercices antérieurs.

Service extraordinaire	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
Dépenses d'investissements (91) (fonctions 351 et 352) - exercice propre - engagements	17.607.779 €	18.770.684 €	15.069.908 €	12.916.375 €	1.291.997 €	401.061 €	563.500 €
Dépenses d'investissements (91) (fonctions 351 et 352) - tous exercices	69.760.202 €	68.994.183 €	92.342.873 €	82.665.161 €	60.411.433 €	4.836.347 €	567.205 €

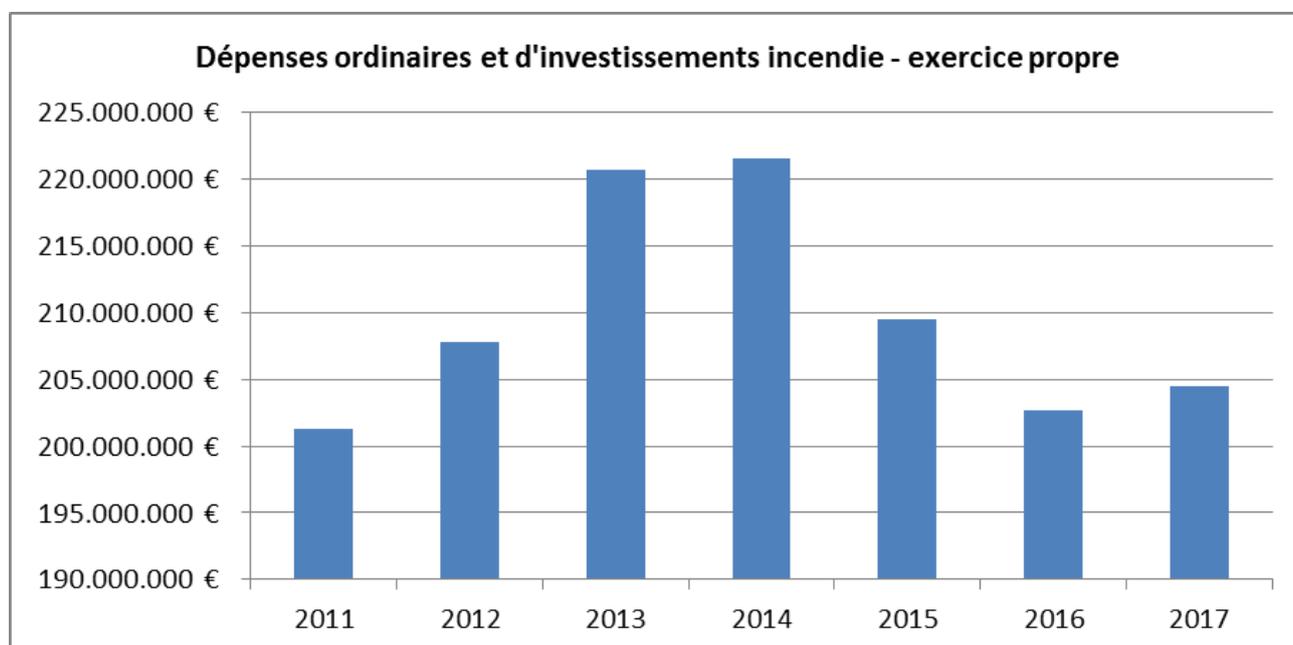
On constate par ailleurs assez logiquement que les dépenses d'investissements tendent à disparaître quasi complètement à partir de 2015, après avoir amorcé une tendance à la baisse dès 2013. En effet, une fois la zone de secours créée, c'est cette dernière qui financera les investissements relatifs à ses missions. Dans le chef des communes, les dépenses incendie relèveront dès lors quasi uniquement du service ordinaire. Notons cependant que les communes continuent actuellement de payer les travaux d'entretien de certains bâtiments qui restent leur propriété à ce jour. Il y a bien eu un arrêté royal relatif au transfert de propriété au profit des zones de secours mais cet arrêté n'est à ce jour pas obligatoire.

Par ailleurs, on peut s'attendre à ce que ce transfert de propriété entraîne un imbroglio budgétaire et juridique. Ainsi, certaines communes auront payé deux fois l'investissement, une fois lors de la rétribution à la commune-centre et une deuxième fois lors de la cession.

Par ailleurs, une autre difficulté concerne les emprunts CRAC qui ont été contractés par les communes pour financer la construction de nouvelles casernes. A l'heure actuelle, il semble impossible que ces emprunts soient repris directement par les zones de secours. Pourtant, une telle possibilité mettrait les communes à l'abri de problèmes éventuels lors du transfert de propriété : celles-ci craignent en effet de devoir payer deux fois, une première fois lors du remboursement de l'emprunt au CRAC et une seconde fois lors du transfert de propriété.

Si on globalise maintenant les résultats des deux services (ordinaire et extraordinaire) à l'exercice propre, on constate que les dépenses des communes en matière d'incendie ont augmenté assez fortement jusqu'en 2013 pour se stabiliser en 2014 puis décroître progressivement 2015, puis en 2016 pour repartir légèrement à la hausse en 2017.

	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
Dépenses ordinaires incendie - exercice propre	183.723.129 €	189.084.843 €	205.666.515 €	208.631.470 €	208.207.020 €	202.329.776 €	203.911.468 €
Dépenses d'investissements incendie - exercice propre	17.607.779 €	18.770.684 €	15.069.908 €	12.916.375 €	1.291.997 €	401.061 €	563.500 €
<b>Dépenses ordinaires et d'investissements incendie - exercice propre</b>	<b>201.330.908 €</b>	<b>207.855.527 €</b>	<b>220.736.423 €</b>	<b>221.547.845 €</b>	<b>209.499.017 €</b>	<b>202.730.837 €</b>	<b>204.474.968 €</b>



Voyons maintenant si pour chacune des zones wallonnes, on peut constater une évolution similaire.

Prenons comme point de départ le montant pour chaque zone de secours de la charge nette liée aux fonctions 351 et 352 à l'exercice propre :

Charge nette liée aux fonctions 351 et 352 - exercice propre	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
ZS du Brabant Wallon	15.171.217 €	16.322.553 €	17.060.525 €	16.363.191 €	16.051.391 €	14.233.102 €	15.306.388 €
ZS Wallonie Picarde	11.276.451 €	12.445.620 €	12.852.320 €	13.563.889 €	12.554.295 €	14.844.949 €	15.292.645 €
ZS Hainaut-Est	31.456.512 €	30.983.697 €	38.777.939 €	40.299.010 €	38.239.794 €	30.728.767 €	30.271.092 €
ZS Hainaut-Centre	27.593.797 €	28.710.601 €	29.119.080 €	29.390.735 €	30.248.688 €	29.560.107 €	26.337.398 €
ZS de Hesbaye	1.695.727 €	1.911.713 €	2.011.842 €	2.137.503 €	1.937.690 €	2.093.641 €	1.945.427 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	39.334.393 €	40.535.594 €	42.140.681 €	41.659.745 €	40.975.841 €	41.974.529 €	41.902.037 €
ZS Hemeco	6.553.162 €	6.723.504 €	6.764.720 €	7.330.913 €	5.778.182 €	4.492.023 €	3.398.356 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	9.252.675 €	9.660.159 €	10.498.668 €	10.291.081 €	9.025.000 €	6.994.302 €	7.912.461 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	1.705.798 €	1.743.397 €	1.842.719 €	1.774.922 €	1.976.406 €	2.105.745 €	1.918.079 €
ZS de Luxembourg	15.320.480 €	15.105.340 €	16.083.218 €	17.186.227 €	12.947.901 €	14.729.804 €	15.493.504 €
ZS NAGE	12.757.082 €	13.298.470 €	13.891.538 €	14.501.876 €	14.094.855 €	14.341.753 €	15.166.559 €
ZS DINAPHI	6.292.771 €	6.039.511 €	8.161.552 €	8.167.989 €	7.045.469 €	8.849.642 €	8.608.350 €
ZS Val de Sambre	3.020.788 €	3.337.294 €	3.771.392 €	3.247.477 €	2.810.296 €	3.104.170 €	3.164.281 €
ZS Zone DG	2.292.276 €	2.267.391 €	2.690.321 €	2.716.912 €	1.851.214 €	1.928.426 €	2.339.490 €
<b>Total des 14 zones de secours</b>	<b>183.723.129 €</b>	<b>189.084.843 €</b>	<b>205.666.515 €</b>	<b>208.631.470 €</b>	<b>195.537.020 €</b>	<b>189.980.961 €</b>	<b>189.056.068 €</b>

Auquel on intègre, à partir de 2015, l'intervention provinciale équivalant à 10 % du fonds des provinces. L'article L2233-3 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation détermine la quote-part de ce fonds attribué à chaque province<sup>7</sup>. Pour les provinces disposant de plusieurs zones de secours, nous avons pris comme hypothèse de répartir entre ces zones le montant ainsi obtenu selon la même clé de répartition que la dotation

<sup>7</sup> A savoir 8,37 % pour le Brabant wallon, 43,87 % pour le Hainaut, 24,18 % pour Liège, 8,6 % pour le Luxembourg et 14,98 % pour Namur.

fédérale de base (cf. ci-dessous), en tenant compte des montants effectivement versés aux communes (cf. ci-dessus).

Total des dépenses communales ordinaires incendie - exercice propre	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
ZS du Brabant Wallon	15.171.217 €	16.322.553 €	17.060.525 €	16.363.191 €	19.051.391 €	15.448.811 €	16.552.296 €
ZS Wallonie Picarde	11.276.451 €	12.445.620 €	12.852.320 €	13.563.889 €	14.181.375 €	16.480.227 €	16.968.544 €
ZS Hainaut-Est	31.456.512 €	30.983.697 €	38.777.939 €	40.299.010 €	40.484.041 €	32.984.322 €	32.582.676 €
ZS Hainaut-Centre	27.593.797 €	28.710.601 €	29.119.080 €	29.390.735 €	32.717.361 €	32.041.217 €	28.880.140 €
ZS de Hesbaye	1.695.727 €	1.911.713 €	2.011.842 €	2.137.503 €	2.156.449 €	2.324.359 €	2.181.876 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	39.334.393 €	40.535.594 €	42.140.681 €	41.659.745 €	42.501.078 €	43.583.150 €	43.550.616 €
ZS Hemeco	6.553.162 €	6.723.504 €	6.764.720 €	7.330.913 €	6.109.359 €	4.841.306 €	3.756.314 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	9.252.675 €	9.660.159 €	10.498.668 €	10.291.081 €	9.708.622 €	7.715.297 €	8.651.367 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	1.705.798 €	1.743.397 €	1.842.719 €	1.774.922 €	2.204.280 €	2.346.077 €	2.164.381 €
ZS de Luxembourg	15.320.480 €	15.105.340 €	16.083.218 €	17.186.227 €	12.947.901 €	15.978.920 €	16.773.649 €
ZS NAGE	12.757.082 €	13.298.470 €	13.891.538 €	14.501.876 €	14.094.855 €	14.341.753 €	16.151.344 €
ZS DINAPHI	6.292.771 €	6.039.511 €	8.161.552 €	8.167.989 €	7.045.469 €	8.849.642 €	9.529.827 €
ZS Val de Sambre	3.020.788 €	3.337.294 €	3.771.392 €	3.247.477 €	2.810.296 €	3.104.170 €	3.487.853 €
ZS Zone DG	2.292.276 €	2.267.391 €	2.690.321 €	2.716.912 €	2.194.544 €	2.290.526 €	2.710.585 €
<b>Total des 14 zones de secours</b>	<b>183.723.129 €</b>	<b>189.084.843 €</b>	<b>205.666.515 €</b>	<b>208.631.470 €</b>	<b>208.207.020 €</b>	<b>202.329.776 €</b>	<b>203.941.468 €</b>

Si on regarde maintenant ces chiffres en les comparant au total des dépenses ordinaires auxquelles doivent faire face les communes, on remarque que le poste incendie occupe une proportion du budget qui diffère quelque peu selon les zones mais qui reste dans une fourchette allant de 2,5 % à 6,4 %.

Dépenses ordinaires incendie exprimées en % des dépenses ordinaires - exercice propre	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
ZS du Brabant Wallon	4,0%	4,1%	4,1%	3,8%	4,5%	3,3%	3,6%
ZS Wallonie Picarde	3,2%	3,4%	3,4%	3,5%	3,5%	3,8%	3,9%
ZS Hainaut-Est	5,4%	5,1%	5,9%	6,4%	6,1%	4,8%	4,7%
ZS Hainaut-Centre	4,3%	4,2%	4,2%	4,1%	4,5%	4,2%	3,7%
ZS de Hesbaye	2,5%	2,7%	2,7%	2,8%	2,7%	2,8%	2,6%
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	4,7%	4,7%	4,1%	4,6%	4,6%	4,5%	4,5%
ZS Hemeco	5,3%	5,3%	5,2%	5,3%	4,5%	3,2%	2,5%
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	3,9%	4,0%	4,2%	3,9%	3,7%	2,8%	3,1%
ZS 5 Warche Amblève Lienne	2,8%	2,9%	2,9%	2,7%	3,3%	3,4%	3,1%
ZS de Luxembourg	4,3%	4,1%	4,1%	4,2%	3,2%	3,6%	3,8%
ZS NAGE	5,1%	5,2%	5,3%	5,2%	5,1%	4,8%	5,4%
ZS DINAPHI	3,4%	3,2%	4,1%	3,9%	3,4%	3,9%	4,3%
ZS Val de Sambre	4,0%	4,3%	4,7%	3,9%	3,4%	3,4%	3,8%
ZS Zone DG	2,9%	2,8%	3,2%	3,2%	2,6%	2,7%	2,9%
<b>Total des 14 zones de secours</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,5%</b>	<b>4,4%</b>	<b>4,0%</b>	<b>4,0%</b>

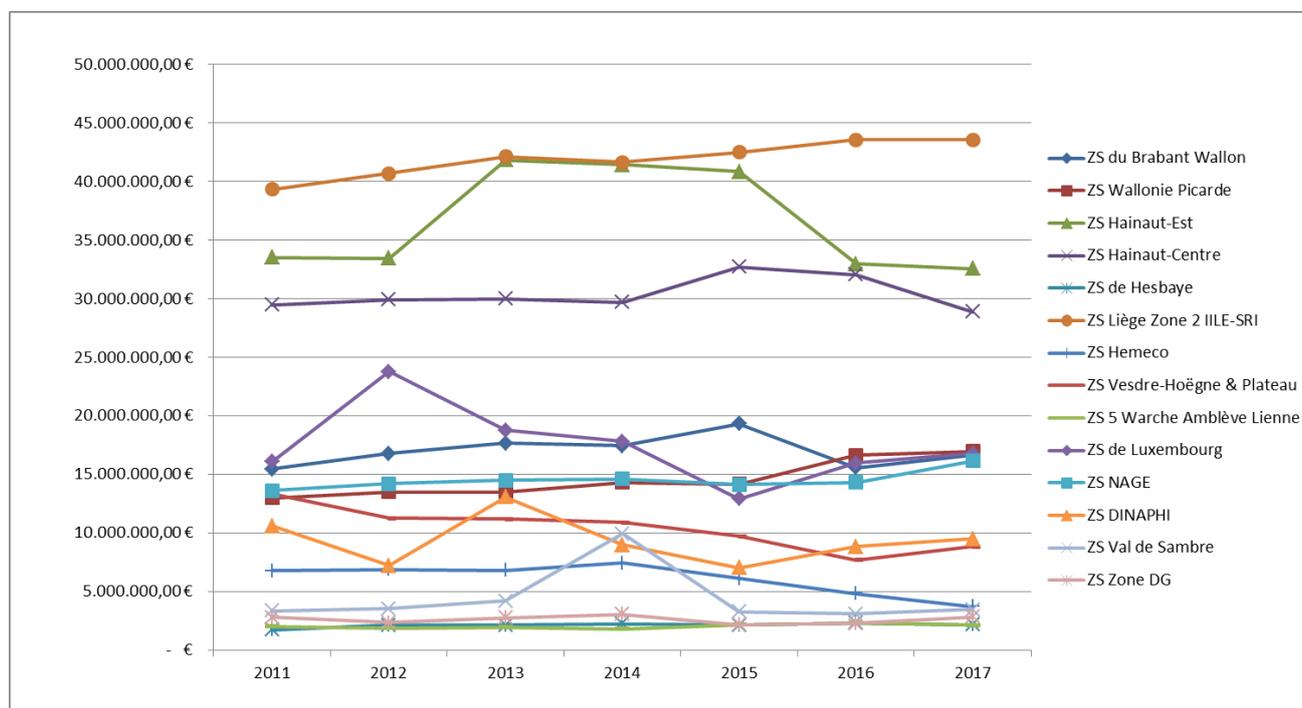
Voici maintenant le tableau des dépenses d'investissement par zone :

Dépenses d'investissements (91) liées aux fonctions 351 et 352 - exercice propre - engagements	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
ZS du Brabant Wallon	305.665 €	485.803 €	632.147 €	1.096.602 €	276.906 €	122.500 €	147.500 €
ZS Wallonie Picarde	1.733.758 €	1.077.158 €	661.123 €	758.343 €	10.808 €	159.073 €	- €
ZS Hainaut-Est	2.084.680 €	2.478.900 €	3.063.092 €	1.147.173 €	377.784 €	5.000 €	5.000 €
ZS Hainaut-Centre	1.880.690 €	1.199.710 €	871.833 €	307.538 €	- €	16.715 €	- €
ZS de Hesbaye	69.721 €	264.154 €	155.753 €	135.000 €	- €	15.000 €	18.000 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	924 €	169.627 €	- €	- €	- €	- €	15.000 €
ZS Hemeco	223.869 €	194.589 €	49.542 €	140.461 €	16.818 €	- €	- €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	4.104.808 €	1.622.648 €	711.349 €	625.878 €	32.968 €	- €	200.000 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	350.780 €	148.584 €	129.008 €	36.373 €	1.513 €	13.352 €	- €
ZS de Luxembourg	769.143 €	8.672.903 €	2.713.782 €	628.611 €	- €	21.673 €	14.500 €
ZS NAGE	880.836 €	917.370 €	619.665 €	115.554 €	64.936 €	3.000 €	13.500 €
ZS DINAPHI	4.316.492 €	1.210.675 €	4.919.386 €	840.553 €	10.264 €	20.300 €	- €
ZS Val de Sambre	358.452 €	222.070 €	433.005 €	6.707.720 €	500.000 €	- €	- €
ZS Zone DG (imputations)	527.961 €	106.493 €	110.224 €	376.570 €	- €	24.448 €	150.000 €
<b>Total des 14 zones de secours</b>	<b>17.607.779 €</b>	<b>18.770.684 €</b>	<b>15.069.908 €</b>	<b>12.916.375 €</b>	<b>1.291.997 €</b>	<b>401.061 €</b>	<b>563.500 €</b>

En additionnant à la fois les dépenses ordinaires et les dépenses d'investissement, nous pouvons maintenant avoir une vue d'ensemble des moyens financiers consentis annuellement par les communes en matière d'incendie et ce, pour chacune des 14 zones de secours wallonnes :

Dépenses ordinaires et d'investissement en matière d'incendie - exercice propre	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
ZS du Brabant Wallon	15.476.882 €	16.808.356 €	17.692.672 €	17.459.792 €	19.328.296 €	15.571.311 €	16.699.796 €
ZS Wallonie Picarde	13.010.210 €	13.522.778 €	13.513.443 €	14.322.232 €	14.192.183 €	16.639.300 €	16.968.544 €
ZS Hainaut-Est	33.541.192 €	33.462.597 €	41.841.031 €	41.446.183 €	40.861.826 €	32.989.322 €	32.587.676 €
ZS Hainaut-Centre	29.474.488 €	29.910.311 €	29.990.913 €	29.698.273 €	32.717.361 €	32.057.932 €	28.880.140 €
ZS de Hesbaye	1.765.448 €	2.175.867 €	2.167.595 €	2.272.503 €	2.156.449 €	2.339.359 €	2.199.876 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	39.335.318 €	40.705.221 €	42.140.681 €	41.659.745 €	42.501.078 €	43.583.150 €	43.565.616 €
ZS Hemeco	6.777.031 €	6.918.093 €	6.814.262 €	7.471.374 €	6.126.178 €	4.841.306 €	3.756.314 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	13.357.483 €	11.282.806 €	11.210.017 €	10.916.958 €	9.741.590 €	7.715.297 €	8.851.367 €
ZS 5 Warche Amblève Liègne	2.056.578 €	1.891.980 €	1.971.727 €	1.811.295 €	2.205.793 €	2.359.429 €	2.164.381 €
ZS de Luxembourg	16.089.623 €	23.778.243 €	18.797.000 €	17.814.839 €	12.947.901 €	16.000.593 €	16.788.149 €
ZS NAGE	13.637.918 €	14.215.841 €	14.511.203 €	14.617.430 €	14.159.791 €	14.344.753 €	16.164.844 €
ZS DINAPHI	10.609.263 €	7.250.186 €	13.080.938 €	9.008.542 €	7.055.732 €	8.869.942 €	9.529.827 €
ZS Val de Sambre	3.379.239 €	3.559.364 €	4.204.397 €	9.955.197 €	3.310.296 €	3.104.170 €	3.487.853 €
ZS Zone DG	2.820.237 €	2.373.884 €	2.800.545 €	3.093.483 €	2.194.544 €	2.314.974 €	2.860.585 €
<b>Total des 14 zones de secours</b>	<b>201.330.908 €</b>	<b>207.855.527 €</b>	<b>220.736.423 €</b>	<b>221.547.845 €</b>	<b>209.499.017 €</b>	<b>202.730.837 €</b>	<b>204.504.968 €</b>

En présentant ces données sous forme de graphique, on peut constater plus aisément que chaque zone connaît une évolution des dépenses qui lui est propre. 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 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.

On notera à cet égard que le mandataire communal se forgera une opinion sur l'impact financier engendré par la réforme des zones de secours bien souvent et principalement sur base de l'évolution des dépenses en matière d'incendie de sa propre commune. Alors que

la neutralité budgétaire annoncée par l'article 67 regarde uniquement l'évolution des dépenses communales zone par zone et non commune par commune.

A ce propos, rappelons que, conformément à l'article 68, § 2 et § 3 de la loi du 15 mai 2007, les dotations des communes de la zone sont fixées chaque année sur la base de l'accord intervenu entre les différents conseils communaux concernés (voyez pour plus de détails le chapitre 1.4).

### **A.1.3. Tableaux de synthèse du financement communal des zones de secours**

Afin de pouvoir comparer le montant des financements communaux à ceux issus du fédéral, nous retiendrons donc le tableau de synthèse suivant :

Dépenses ordinaires et d'investissement en matière d'incendie - exercice propre	Compte 2011	Compte 2012	Compte 2013	Compte 2014	Compte 2015	Budget ajusté 2016	Budget initial 2017
ZS du Brabant Wallon	15.476.882 €	16.808.356 €	17.692.672 €	17.459.792 €	19.328.296 €	15.571.311 €	16.699.796 €
ZS Wallonie Picarde	13.010.210 €	13.522.778 €	13.513.443 €	14.322.232 €	14.192.183 €	16.639.300 €	16.968.544 €
ZS Hainaut-Est	33.541.192 €	33.462.597 €	41.841.031 €	41.446.183 €	40.861.826 €	32.989.322 €	32.587.676 €
ZS Hainaut-Centre	29.474.488 €	29.910.311 €	29.990.913 €	29.698.273 €	32.717.361 €	32.057.932 €	28.880.140 €
ZS de Hesbaye	1.765.448 €	2.175.867 €	2.167.595 €	2.272.503 €	2.156.449 €	2.339.359 €	2.199.876 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	39.335.318 €	40.705.221 €	42.140.681 €	41.659.745 €	42.501.078 €	43.583.150 €	43.565.616 €
ZS Hemeco	6.777.031 €	6.918.093 €	6.814.262 €	7.471.374 €	6.126.178 €	4.841.306 €	3.756.314 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	13.357.483 €	11.282.806 €	11.210.017 €	10.916.958 €	9.741.590 €	7.715.297 €	8.851.367 €
ZS 5 Warche Amblève Liègne	2.056.578 €	1.891.980 €	1.971.727 €	1.811.295 €	2.205.793 €	2.359.429 €	2.164.381 €
ZS de Luxembourg	16.089.623 €	23.778.243 €	18.797.000 €	17.814.839 €	12.947.901 €	16.000.593 €	16.788.149 €
ZS NAGE	13.637.918 €	14.215.841 €	14.511.203 €	14.617.430 €	14.159.791 €	14.344.753 €	16.164.844 €
ZS DINAPHI	10.609.263 €	7.250.186 €	13.080.938 €	9.008.542 €	7.055.732 €	8.869.942 €	9.529.827 €
ZS Val de Sambre	3.379.239 €	3.559.364 €	4.204.397 €	9.955.197 €	3.310.296 €	3.104.170 €	3.487.853 €
ZS Zone DG	2.820.237 €	2.373.884 €	2.800.545 €	3.093.483 €	2.194.544 €	2.314.974 €	2.860.585 €
<b>Total des 14 zones de secours</b>	<b>201.330.908 €</b>	<b>207.855.527 €</b>	<b>220.736.423 €</b>	<b>221.547.845 €</b>	<b>209.499.017 €</b>	<b>202.730.837 €</b>	<b>204.504.968 €</b>

Rappelons cependant que les estimations réalisées ci-dessous ont toutes été réalisées à partir d'une sélection de données comptables basée sur les codes fonctionnels relatifs au service d'incendie (fonction 351) et autres secours (fonction 352).

Ces dépenses représentent celles qui sont le plus identifiables mais il ne fait aucun doute qu'il convient d'ajouter, aux montants ainsi obtenus, des dépenses cachées. Nous pensons notamment aux frais relatifs à la tenue de la comptabilité et la gestion des factures et du contentieux, à la prise en charge des frais d'assurance, à l'entretien des véhicules, à l'achat de certaines fournitures, aux frais d'installation et de gestion du matériel informatique, aux pensions des pompiers professionnels aujourd'hui retraités, ...

Pour les années qui ont précédé la mise en œuvre de la réforme, sur base d'une ancienne étude menée sur la question par notre association, nous pouvons estimer, en moyenne que ces coûts cachés représentaient entre 5% et 10% des dépenses rattachées aux services incendie. Leur ampleur reste toutefois très difficile à mesurer en l'absence d'une enquête détaillée.

Depuis la mise en œuvre de la réforme, ces coûts cachés sont devenus moins importants puisque certains frais ont directement été imputés à la zone de secours et sont ainsi financés majoritairement par les communes à travers leur dotation annuelle à la zone (dotation relevant de la fonction 351). Nous pensons ici à l'indemnité du comptable spécial, aux pensions des pompiers professionnels ou encore aux frais relatifs aux assurances ou

au matériel informatique. Ainsi, avec la mise en place des zones, un service administratif propre à cette dernière a dû bien souvent être créé et ce, aux moyens de conventions avec les communes, engendrant pour la zone des frais relatifs au personnel administratif (CALog).

A contrario, la méthodologie suivie ci-dessus n'immunise pas le rôle joué par les emprunts dans le calcul des dépenses. Ainsi, le coût lié à l'investissement a été pris en compte via les dépenses d'investissement. Par contre, le remboursement échelonné sur plusieurs années (en général 10 ans pour les véhicules et davantage en cas de crédit hypothécaire) de l'emprunt qui y est éventuellement lié a été comptabilisé dans le total des dépenses ordinaires liées aux fonctions 351 et 352<sup>8</sup>. Etant donné que les dépenses d'investissement sont passées de l'ordre de 18 millions environ en 2011 à moins d'un million ces deux dernières années et sachant qu'en moyenne, les investissements communaux sont financés à hauteur de 44 % par emprunt<sup>9</sup>, les montants en question restent peu élevés.

Nous considérerons dès lors que les deux effets liés aux coûts cachés, d'une part, et aux remboursements annuels des emprunts, d'autre part, s'annulent entre eux, ces deux effets s'amenuisant au fil du temps par ailleurs.

#### *A.1.4. Situation au niveau intrazonal (analyse de l'impact au niveau communal)*

Les analyses qui précèdent ont suivi la logique fédérale d'un financement qui s'adresse exclusivement au niveau zonal : les autorités fédérales versent les **dotations fédérales** à chaque zone selon une clé **interzonale** (entre les 34 zones du pays), tout en laissant le soin aux gouverneurs de province de trouver une clé de répartition entre les **dotations communales**, au sein de chaque zone (clé **intrazonale**).

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**. Or, l'histoire des services régionaux d'incendie (SRI) dans notre pays a induit des disparités parfois très importantes (allant du simple au sextuple !) entre les dépenses communales relatives, en matière de services d'incendie.

Une des idées de base de ladite réforme a donc été, sinon de supprimer, du moins **d'aplanir très sensiblement** les différences dans les dépenses communales pour leur poste budgétaire « service d'incendie et AMU ».

Le critère le plus souvent retenu dans le cadre de cette comparaison est le coût « incendie » par habitant de chaque commune (EUR/hab.).

---

<sup>8</sup> L'argent frais amené par l'emprunt n'a pas été pris en compte car il est enregistré en recette extraordinaire. On notera cependant qu'en ce qui concerne les prêts sans intérêt consentis par les provinces pour aider les communes protégées à payer leurs factures d'arriérés concernant leurs redevances incendie doivent être inscrits comme recette à l'ordinaire (cf. circulaire budgétaire) et dès lors être pris en compte.

<sup>9</sup> Source : Belfius – sur base des comptes 2014

Constatant que ce coût par habitant variait, avant la mise en œuvre progressive de la loi de 2007 (donc jusqu'en 2012 au moins) **de moins de 20 EUR à plus de 120 EUR**<sup>10</sup> selon les communes, un des objectifs avoués de la réforme a donc été de réduire le plus possible cet écart à la moyenne, par exemple autour de chiffres, variable selon les zones, mais ne dépassant pas :

- un écart de plus du [*double*] entre deux communes d'une même ZS,
- et un écart à la moyenne de cette ZS de plus de [*30%*].

Attention : il s'agit d'un exemple, que nous avons chiffré entre [ ] pour le rendre plus concret. Aucune norme ni directive précise n'existe à ce jour sur ce point, mais les ordres de grandeurs évoqués entre crochets sont dans la moyenne des chiffres que nous avons pu entendre depuis 2008 dans les groupes de travail et commissions qui ont abordé la question financière de la réforme.

La tâche, ô combien complexe et ingrate, de fixer des règles juridiques, même supplétives, pour mettre en œuvre ces rééquilibrage, était initialement envisagée sous la forme d'une règle unique pour le pays, à préciser par arrêté royal d'exécution de la loi de 2007.

Cependant, les formules à instaurer pour arriver à cette fin, pour 250 SRI et surtout 589 communes en Belgique, relevaient de la quadrature du cercle. Le Gouvernement fédéral de 2011 a finalement décidé de modifier l'article 68 §3 de la loi de 2007 pour attribuer, en cas d'absence d'accord unanime entre les conseils communaux d'une même zone sur une clé de répartition consensuelle, au **gouverneur de chaque province** la mission de pondérer certains critères objectifs permettant une répartition des dépenses communales au sein de la ou de chacune des zones présentes sur son territoire.

Ces critères sont donc simplement énumérés dans l'article précité de la loi :

- la population résidentielle et active ;
- la superficie ;
- le revenu cadastral ;
- le revenu imposable ;
- les risques présents sur le territoire de la commune ;
- le temps d'intervention moyen sur le territoire de la commune ;
- la capacité financière de la commune.

Le législateur ne se risque qu'à une seule pondération obligatoire : au moins 70 % doit être attribué au critère "population résidentielle et active" (art. 68 §3 al.2).

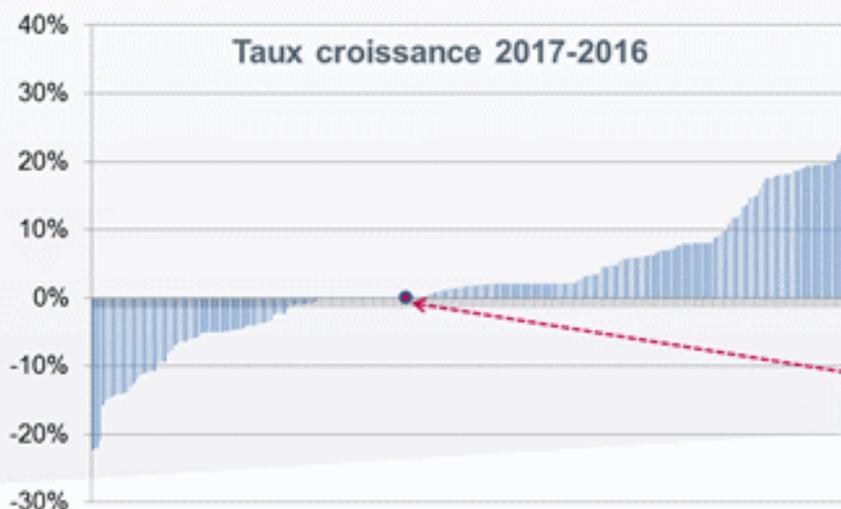
Ainsi, comme l'a identifié Belfius dans le cadre de sa récente étude sur les budgets 2017 des pouvoirs locaux, si le taux de croissance moyen des dotations communales aux zones de secours est pratiquement nul entre 2016 et 2017 en Wallonie, cela n'empêche pas de constater une grande disparité de situation d'une commune à l'autre, comme le démontre clairement le graphique ci-dessous :

---

<sup>10</sup> Pas nécessairement au sein d'une même zone parmi les 34 zones issues de la réforme, et encore moins probablement au sein d'un même service régional d'incendie parmi les 250 SRI belges d'avant réforme.

# Evolution des dotations communales aux zones de secours

De grandes disparités d'une commune à l'autre



Vers une harmonisation des dotations des communes en faveur des zones de secours?

**Belfius**  
Banque & Assurances

Source : Belfius

Cette disparité s'explique donc par l'effet de rééquilibrage entre les communes de chaque zone, certaines étant « communes couvertes » et d'autres « communes centres », et d'autres encore « communes autonomes » (centres C).

Rappelons en effet qu'avant la réforme, chaque commune devait soit disposer d'un corps de pompiers, soit être protégée par un service d'incendie dépendant d'une commune voisine. Il y avait dès lors d'une part, les corps communaux autonomes (SRI, classe C) qui ne couvraient que leur territoire communal et d'autre part, les services régionaux d'incendie (SRI, classes X, Y et Z) qui couvraient à la fois sa commune-centre et une ou plusieurs communes voisines. Ces SRI étaient catégorisés en fonction principalement de leur importance en personnel et en matériel. Ainsi, les centres X concernaient un SRI dont le corps était composé de pompiers professionnels (Liège et Charleroi en Wallonie), les centres Y concernaient des SRI dont le corps était composé d'un noyau de professionnels auxquels étaient adjoints des pompiers volontaires, et les centres Z étaient des SRI qui ne fonctionnaient qu'avec des pompiers volontaires, commandés éventuellement (mais pas nécessairement) par un ou plusieurs officiers professionnels.

Sans atteindre les disparités extrêmes relevées plus haut en EUR/hab. entre les communes individuellement, les dépenses incendie agrégées au niveau des catégories de communes évoquées ci-dessus, se révélaient déjà jusqu'à deux ou trois fois plus élevées pour les communes centres des SRI de classe X ou Y que pour les communes couvertes de ces mêmes SRI ou pour les communes autonomes (classe C), comme le montre un tableau issu de l'étude Belfius basé sur les comptes communaux 2010.

Charges nettes des dépenses communales en Wallonie en 2010 par type de service d'incendie		
Type de centre	En euros	En euros par habitant
X	38.700.000 €	97,9 €
Y	38.600.000 €	81,6 €
Z	32.600.000 €	46,1 €
C	6.600.000 €	27,2 €
Communes "protégées"	56.400.000 €	36,5 €
<b>Total</b>	<b>172.900.000 €</b>	<b>51,4 €</b>
Source : calculs de Belfius sur base des comptes communaux 2010		

Enfin, pour compléter un tableau déjà fort problématique, il est nécessaire de rappeler l'existence de l'ancien mécanisme de répartition des charges des services d'incendie entre communes, fondé sur un système de « redevances incendie » à verser en fin d'exercice budgétaire par les communes couvertes vers les communes centres, en remboursement des frais de fonctionnement du SRI avancés pour l'ensemble des communes du groupe.

Or, ce mécanisme imaginé dans le cadre de l'ancienne loi de 1963 sur la sécurité civile a, au fil des années, abouti à des retards de remboursement, variables selon les provinces, mais pouvant atteindre 3 à 4 années.

Ainsi, au rééquilibrage intrazonal induit par la réforme de 2007, tel qu'évoqué plus haut, s'est ajouté, à partir de 2012 et de la prise en compte progressive du « fait zonal » par les communes du pays, un processus délicat et parfois assez douloureux, de rattrapage desdits retards accumulés dans le remboursement des redevances incendie.

Afin d'adoucir quelque peu les effets conjugués du rééquilibrage entamé en 2014 entre les communes de chaque zone, et de rattrapage des arriérées de redevances incendie de l'ancien système, le **Gouvernement wallon**, à la différence des autres autorités régionales, a pris diverses mesures dans le cadre des arriérés de financement dus par les communes couvertes à leur commune centre :

- d'une part, les communes ont eu la possibilité d'obtenir auprès de leur province un prêt sans intérêt d'une durée de 10 ans pour régler aux communes centres les factures d'arriérés concernant leurs redevances incendie ;
- d'autre part, fin 2016, le Gouvernement wallon a décidé de permettre aux communes qui le souhaitent d'obtenir un prêt d'aide extraordinaire d'une durée maximale de 10 ans auprès du CRAC afin entre autres de supporter ces arriérés de financement des SRI,
- enfin, le gouvernement wallon a imposé aux cinq provinces une retenue de 10% sur le Fond des provinces (soit une quinzaine de millions d'euros sur les 150 millions du Fonds, comme précisé plus haut sous A.1.2.), à titre d'aide à reverser aux communes dans le cadre de la participation financière à leur ZS.

## A.2. L'évolution des dépenses fédérales liées aux services d'incendie, puis aux zones

### A.2.1. Quelques repères plus anciens

Avant la mise en place des zones de secours, l'intervention du gouvernement fédéral n'était ni obligatoire, ni reconduite automatiquement. Cette intervention se matérialisait

principalement à travers des subsides à l'achat de matériel. Ces derniers étaient versés aux provinces sur base de clé de répartition et des propositions d'investissements émanant des gouverneurs de province. Ensuite, c'est chaque province qui répartissait les subsides ainsi reçus entre les différents corps de pompiers relevant de son territoire. En 2006, l'enveloppe budgétaire relative à ces subsides s'élevait à 22 millions d'euros (contre 12 millions d'euros en 2002). Des moyens étaient également prévus pour la formation du personnel des services d'incendie. 2.250.000 € y ont été consacrés en 2006 (contre 900.000 € en 2002).

Ainsi, les dépenses fédérales en matière d'incendie se montaient à 24,25 millions d'euros en 2006 contre 12,9 millions en 2002.

Si 2007 fut l'année de l'adoption de la loi relative la réforme de la sécurité civile, 2008 fut celle de la configuration territoriale des zones.

En 2009, alors que la réforme restait dans les cartons, l'UVCW réclamait 70 millions pour la raviver. Le conclave budgétaire de fin septembre 2009 accoucha d'un budget dérisoire de 2,3 millions récurrents.

En 2010, sursaut, malgré les grandes difficultés politiques rencontrées, la Ministre de l'Intérieur de l'époque, Joëlle Milquet, concrétisa finalement une première étape de soutien financier fédéral des services d'incendie. 32,6 millions d'euros furent dégagés à l'échelle nationale, dont 21,3 millions pour les prézones opérationnelles (PZO). Les autorités locales ont d'ailleurs fourni à l'époque un effort considérable pour proposer, en quelques semaines de temps, des projets viables de mise en place des PZO.

### **A.2.2. L'évolution des dépenses de 2011 à 2017**

En 2011, le financement des services d'incendie s'inscrit dans la continuité de 2010, les affaires courantes n'étant pas un contexte favorable à la mise en œuvre de la réforme des services d'incendie. Le budget alloué en 2010 à la réforme est donc reconduit en 2011 pour 32,6 millions d'euros, dont 21,3 millions pour le financement des prézones opérationnelles. Rappelons également que les subsides versés aux PZO en 2010 et 2011 étaient soumis à l'appréciation de l'Administration sur la base de critères préétablis dans le cadre d'appels à projets, il ne s'agissait donc pas de dotations stables et prévisibles.

En 2012, les PZO deviennent des PZO+, dotées d'une personnalité juridique et bénéficiant de dotations, et non plus de subventions. Le budget sera quant à lui identique aux années précédentes, à savoir un peu plus de 21 millions d'euros. Le versement de ces dotations restait cependant soumis à une série de conditions (désignation d'un président du conseil de prézone, d'un coordinateur, d'un receveur, l'approbation par le conseil de prézone du plan zonal d'organisation opérationnelle, l'approbation par le conseil du budget de la prézone, etc.).

En 2013, la dotation des zones de secours est augmentée de 9 millions, passant ainsi à 31 millions d'euros. Sur ces quelque 9 millions d'euros supplémentaires, 6 ont été destinés à l'engagement d'environ 100 nouveaux sapeurs-pompiers et à couvrir les coûts du détachement de personnel pour les prézones. Les 3 millions restants furent dédiés à l'achat d'équipements de protection individuelle et collective (vestes, bottes...).

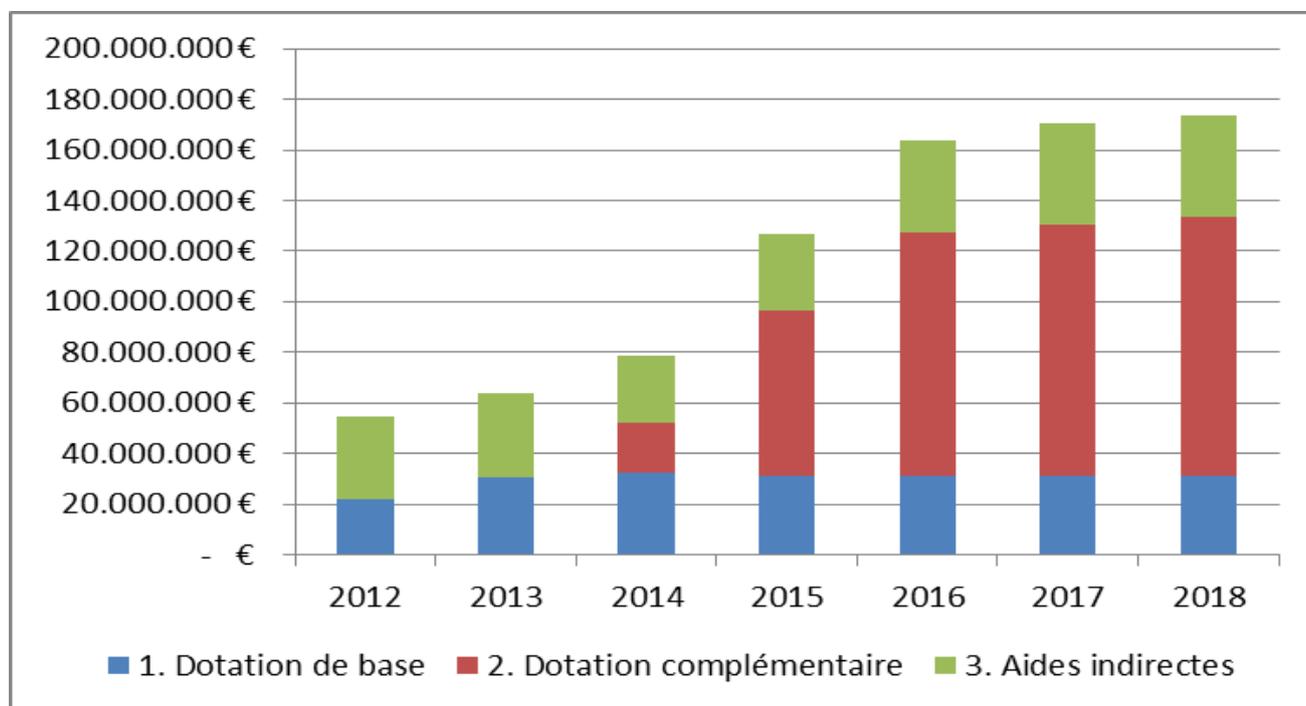
Lors de l'ajustement budgétaire du mois de mars 2013, la Ministre de l'Intérieur Joëlle Milquet avait obtenu un accord budgétaire pour relancer la mise en œuvre

complète de la réforme, qu'elle souhaitait même anticiper à l'époque par une mise en place de zones de secours en 2014. Dans son communiqué de presse du 14 mars 2014, la Ministre Milquet tenait à rassurer les pouvoirs locaux sur le fait que les moyens supplémentaires obtenus dans le cadre du conclave budgétaire de mars 2013 permettront de supporter le coût de l'harmonisation des barèmes et de l'ensemble des mesures contenues dans le nouveau statut administratif et pécuniaire du personnel opérationnel des zones de secours. Un calcul du surcoût engendré par ce nouveau statut aurait ainsi été effectué, homme par homme, service par service, zone par zone, sur la base des données rentrées par les coordinateurs des prézones.

Au total, toujours selon ce communiqué du 14 mars 2014, le montant des dotations fédérales et des aides indirectes (subsides formation et matériel) aux 34 zones du pays évoluerait comme suit :

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>1. Dotation de base</b>	<b>21.747.000 €</b>	<b>30.890.000 €</b>	<b>32.364.000 €</b>	<b>31.292.000 €</b>	<b>31.292.000 €</b>	<b>31.292.000 €</b>	<b>31.292.000 €</b>
<b>2. Dotation complémentaire</b>			<b>19.563.000 €</b>	<b>65.158.000 €</b>	<b>95.875.000 €</b>	<b>99.091.000 €</b>	<b>102.308.000 €</b>
2.1 Aide au recrutement/investissement			19.563.000 €	42.063.000 €	69.563.000 €	69.563.000 €	69.563.000 €
2.2. Harmonisation barémique				19.205.000 €	19.205.000 €	19.205.000 €	19.205.000 €
2.3. Mandat commandants de zone				674.000 €	674.000 €	674.000 €	674.000 €
2.4. Aménagement fin de carrière				3.216.000 €	6.433.000 €	9.649.000 €	12.866.000 €
<b>3. Aides indirectes</b>	<b>33.152.000 €</b>	<b>33.152.000 €</b>	<b>26.611.000 €</b>	<b>30.562.000 €</b>	<b>36.405.000 €</b>	<b>40.032.000 €</b>	<b>40.032.000 €</b>
3.1. Subside formation	8.411.000 €	8.411.000 €	10.387.000 €	14.338.000 €	20.181.000 €	23.808.000 €	23.808.000 €
3.2. Subside matériel	24.741.000 €	24.741.000 €	16.224.000 €	16.224.000 €	16.224.000 €	16.224.000 €	16.224.000 €
<b>4. TOTAL</b>	<b>54.899.000 €</b>	<b>64.042.000 €</b>	<b>78.538.000 €</b>	<b>127.012.000 €</b>	<b>163.572.000 €</b>	<b>170.415.000 €</b>	<b>173.632.000 €</b>

Source : Ministre de l'intérieur – Communiqué de presse du 14 mars 2014



Le Gouvernement fédéral suivant a confirmé son intention de mettre en œuvre la réforme. Ainsi, il souligne dans le cadre de son accord de Gouvernement d'octobre 2014 : « dans le cadre de la réforme de la sécurité civile, la réforme des services d'incendie constituera une priorité majeure. Elle se fera selon un calendrier réaliste. Le ministre de l'Intérieur

*organisera une concertation permanente avec les unions des villes et communes, les organisations représentatives des pompiers et les fédérations. Les efforts visant à financer la réforme seront poursuivis ».*

On le voit clairement dans le communiqué de presse du 14 mars 2014, la trajectoire « Milquet » se décompose en trois grandes parties. Si les deux premières sont relativement claires (dotation de base et dotation complémentaire), le troisième volet est moins évident à identifier dans les documents budgétaires et porte davantage à discussion.

Il est donc nécessaire de développer chacun d'entre eux pour déterminer plus clairement les moyens réellement obtenus suite à ces différentes déclarations politiques et pouvoir évaluer le respect ou non de l'article 67 § 2.

### **A.2.2.1. La dotation de base**

L'article 69 de la loi du 15 mai 2007 telle que modifiée par la loi du 21 décembre 2013 indique ceci à propos de la dotation fédérale : *« Le Roi détermine, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, les modalités pour la fixation et le versement de la dotation fédérale, qui est payée au moins par douzième. La dotation fédérale est composée d'une dotation de base et de dotations complémentaires. »*

Concernant la dotation de base, l'article 69 de la loi du 15 mai 2007 précise :

*« Les modalités de calcul de la dotation fédérale de base sont fixées en tenant compte des critères suivants pour chaque zone :*

- la population résidentielle et active ;*
- la superficie ;*
- le revenu cadastral ;*
- le revenu imposable ;*
- les risques présents sur le territoire de la zone. »*

Le calcul et la clé de répartition de cette dotation sont définis par l'arrêté royal du 4 avril 2014 portant la détermination, le calcul et le paiement de la dotation fédérale de base pour les zones de secours, modifié par l'arrêté royal du 20 mars 2017.

Ce sont les articles 2 et 3 de l'arrêté royal précité qui définissent le montant de cette dotation de base attribué à chaque zone. Ainsi :

*« Art. 2. § 1er. Dans les limites des crédits disponibles, une dotation de base est octroyée à la zone.*

*§ 2. Le montant de la dotation de base annuelle maximale pour chaque zone est calculé au moyen de la formule suivante :*

$$D = (g1. P1) + (g2. P2) + (g3.P3) + (g4.P4)/(g5.P5) + (g6.P6)$$

*Où :*

*D= la part de la zone dans l'enveloppe fédérale;*

*P1 = la proportion de la population résidentielle de la zone sur la population résidentielle de toutes les zones ;*

*P2 = la proportion de la population active de la zone sur la population active de toutes les zones ;*

*P3 = la proportion du revenu cadastral de la zone sur le revenu cadastral de toutes les zones ;*

*P4 = la proportion du revenu imposable de la zone sur le revenu imposable de toutes les zones ;*

*P5 = la proportion des risques présents sur le territoire de la zone sur les risques présents sur le territoire de toutes les zones ;*

*P6 = la proportion de la superficie de la zone sur la superficie de toutes les zones.*

**Art. 3. Dans la formule visée à l'article 2, la pondération suivante est attribuée aux critères :**

**1° Population résidentielle (g1) 70 %**

**2° Population active (g2) 15 %**

**3° Revenu cadastral (g3) -5 %**

**4° Revenu imposable (g4) -5 %**

**5° Risques (g5) 10 %**

**6° Superficie (g6) 15 % »**

Avant la mise en place des zones, il existait déjà une allocation versée aux prézones dont la répartition entre zones était également établie sur base d'arrêtés royaux<sup>11</sup>, ces derniers se basant sur des critères de répartition similaires à ceux actuellement en vigueur pour la dotation de base.

Voici les montants fédéraux repris dans les documents budgétaires concernant la dotation fédérale de base (et avant elle la dotation aux prézones), de 2011 à 2017 :

	Réalisations 2011	Réalisations 2012	Réalisations 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Budget ajusté 2016	Budget ajusté 2017	Numéro de l'allocation budgétaire
Allocations aux prézones en vue de mettre en place les futures zones de secours dans le cadre de la réforme des services d'incendie	19.927.000 €	21.747.000 €	30.890.000 €	32.364.000 €	- €	- €	- €	AB.54.80.43.22.01
Allocations aux zones de secours en vue de mettre en place les futures zones de secours dans le cadre de la réforme des services d'incendie	0	- €	- €	- €	31.699.000 €	32.079.000 €	32.079.000 €	AB.54.80.43.54.01
<b>Dotation de base (engagement)</b>	<b>19.927.000 €</b>	<b>21.747.000 €</b>	<b>30.890.000 €</b>	<b>32.364.000 €</b>	<b>31.699.000 €</b>	<b>32.079.000 €</b>	<b>32.079.000 €</b>	

Source : documents budgétaires fédéraux

Voyons maintenant plus précisément les montants obtenus durant cette période par chaque zone de secours wallonne<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Les montants relatifs à l'année 2011 ont été répartis entre les prézones sur base de l'arrêté royal du 28 avril 2011 portant l'octroi aux communes concluant avec l'État une convention prézone opérationnelle de subsides pour les frais de personnel, d'infrastructure, de matériel et d'équipement et de coordination et retirant l'arrêté royal du 16 janvier 2011 ayant le même objet. (M.B. 13.05.2011). Ceux relatifs aux années 2012 et 2013 ont été exécutés conformément à l'arrêté royal du 20 septembre 2012 portant l'octroi d'une dotation fédérale aux prézones visées à l'article 221/1 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile

<sup>12</sup> En 2011, il n'existait qu'une seule zone de secours pour la province de Namur. Nous avons donc utilisé la ventilation qui prévaut actuellement entre les trois zones namuroises pour établir fictivement la ventilation pour 2011.

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ZS du Brabant Wallon	699.438 €	763.320 €	1.084.239 €	1.135.976 €	1.112.635 €	1.125.973 €	1.125.973 €
ZS Wallonie Picarde	693.460 €	756.796 €	1.074.972 €	1.126.267 €	1.103.125 €	1.116.349 €	1.116.349 €
ZS Hainaut-Est	898.708 €	980.790 €	1.393.139 €	1.459.616 €	1.429.625 €	1.446.763 €	1.632.821 €
ZS Hainaut-Centre	1.109.934 €	1.211.308 €	1.720.573 €	1.802.675 €	1.765.634 €	1.786.800 €	1.600.742 €
ZS de Hesbaye	143.474 €	156.578 €	222.408 €	233.021 €	228.233 €	230.969 €	230.969 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	1.000.335 €	1.091.699 €	1.550.678 €	1.624.673 €	1.591.290 €	1.610.366 €	1.610.366 €
ZS Hemeco	217.204 €	237.042 €	336.701 €	352.768 €	345.519 €	349.661 €	349.661 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	448.358 €	489.308 €	695.025 €	728.190 €	713.228 €	721.778 €	721.778 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	149.453 €	163.103 €	231.675 €	242.730 €	237.743 €	240.593 €	240.593 €
ZS de Luxembourg	992.365 €	1.083.001 €	1.538.322 €	1.611.727 €	1.578.610 €	1.597.534 €	1.597.534 €
ZS NAGE	557.956 €	608.916 €	864.920 €	906.192 €	887.572 €	898.212 €	898.212 €
ZS DINAPHI	522.087 €	569.771 €	809.318 €	847.937 €	830.514 €	840.470 €	840.470 €
ZS Val de Sambre	183.328 €	200.072 €	284.188 €	297.749 €	291.631 €	295.127 €	295.127 €
ZS Zone DG	225.175 €	245.741 €	349.057 €	365.713 €	358.199 €	362.493 €	362.493 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</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>
Total des 34 zones de secours belges	19.927.000 €	21.747.000 €	30.890.000 €	32.364.000 €	31.699.000 €	32.079.000 €	32.079.000 €

Source : calculs uvvw sur base des AR (pour les années 2011 à 2013) – SPF Intérieur (pour les années 2014 à 2017)

La circulaire ministérielle du 20 juillet 2017 portant les directives pour la confection du budget des zones de secours pour l'année 2018 et les modifications budgétaires y relatives indique par ailleurs les estimations des montants individuels que les zones peuvent espérer pour 2018 tant pour la dotation de base que pour chacun des volets de la dotation complémentaire (cf. ci-dessous) et ce, sous réserve de l'approbation de la loi portant le budget de l'Etat fédéral.

D'après ces estimations, on constate que le montant global pour la dotation de base pour les 34 zones de secours du pays resterait de 32.079.000 € tant pour 2018 que pour 2019 et que ce montant se répartirait comme suit en ce qui concerne les 14 zones de secours wallonnes :

Estimations fédérales	Pourcentage	2018	2019
ZS du Brabant Wallon	3,51%	1.125.973 €	1.125.973 €
ZS Wallonie Picarde	3,48%	1.116.349 €	1.116.349 €
ZS Hainaut-Est	4,80%	1.539.792 €	1.539.792 €
ZS Hainaut-Centre	5,28%	1.693.771 €	1.693.771 €
ZS de Hesbaye	0,72%	230.969 €	230.969 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	5,02%	1.610.366 €	1.610.366 €
ZS Hemeco	1,09%	349.661 €	349.661 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	2,25%	721.778 €	721.778 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	0,75%	240.593 €	240.593 €
ZS de Luxembourg	4,98%	1.597.534 €	1.597.534 €
ZS NAGE	2,80%	898.212 €	898.212 €
ZS DINAPHI	2,62%	840.470 €	840.470 €
ZS Val de Sambre	0,92%	295.127 €	295.127 €
ZS Zone DG	1,13%	362.493 €	362.493 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>39,35%</b>	<b>12.623.087 €</b>	<b>12.623.087 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	100%	32.079.000 €	32.079.000 €

Concernant la clé de répartition entre zones de la dotation fédérale de base, il nous revient que certains souhaiteraient que l'on accorde plus de poids au critère relatif aux risques. Ceci ne nous semble cependant pas judicieux à partir du moment où les entreprises présentant des risques plus élevés que la moyenne sont tenues de s'équiper de leur propre initiative pour faire face à ces risques accrus. Il ne devrait dès lors pas y avoir de répercussion sur les coûts des zones de secours concernées.

### **A.2.2.2. La dotation complémentaire**

Cette dotation, est répartie selon des critères différents (plus souples et pragmatiques) de ceux de la dotation de base.

Elle se compose de quatre volets :

- ✓ l'aide aux recrutements et aux investissements
- ✓ l'harmonisation barémique des statuts des pompiers
- ✓ l'allocation de mandat du commandant de zone
- ✓ les divers aménagements de fin de carrière des pompiers.

Selon l'autorité fédérale, 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.

Sa répartition entre les zones est définie par l'arrêté royal du 19 avril 2014 portant la détermination de la clé de répartition de la dotation fédérale complémentaire pour les prézones et les zones de secours.

On notera que pour l'année 2015, le montant de cette dotation complémentaire a été accordé de manière proportionnelle au nombre de mois pendant laquelle la zone en question était effectivement en vigueur.

Ainsi, si les zones de secours flamandes sont toutes entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015, ce ne fut pas le cas en Wallonie. 9 d'entre elles sont bien entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2015 mais les 6 autres ont été installées dans le courant de l'année 2015. Plus précisément :

- la zone de secours du Brabant wallon ainsi que la zone de secours Liège 2 - IILE sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2015,
- la zone de secours Liège 5 Warche Amblève Lienne a vu le jour le 1<sup>er</sup> mai 2015,
- les zones de secours Hemeco et Vesdre – Hoëgne & Plateau ont été créées le 1<sup>er</sup> juillet 2017,
- enfin, la zone de secours Hainaut-Est, seulement le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Sur base des documents budgétaires fédéraux, voici les montants de la dotation complémentaire depuis son instauration en 2014 :

	Réalisations 2011	Réalisations 2012	Réalisations 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Budget ajusté 2016	Budget ajusté 2017	Numéro de l'allocation budgétaire
Allocations aux prézones pour financer la réforme, acquérir du matériel spécial et d'équipement concernant le fonctionnement et assurer le recrutement des pompiers	0	0	0	19.563.000 €	- €	- €	- €	AB.54.80.43.22.02
Allocations aux zones de secours pour financer la réforme, acquérir du matériel spécial et d'équipement concernant le fonctionnement et assurer le recrutement des pompiers	0	0	0	- €	59.911.000 €	105.058.000 €	111.912.000 €	AB.54.80.43.54.02
<b>Dotation complémentaire (engagement)</b>	- €	- €	- €	<b>19.563.000 €</b>	<b>59.911.000 €</b>	<b>105.058.000 €</b>	<b>111.912.000 €</b>	

Source : documents budgétaires fédéraux

Et selon les données transmises par le SPF Intérieur, ce montant global s'est réparti entre les 4 volets comme suit <sup>13</sup>:

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Dotation complémentaire</b>				<b>19.563.000 €</b>	<b>59.911.261 €</b>	<b>105.058.000 €</b>	<b>111.912.000 €</b>
<i>Aide au recrutement/investissement</i>				19.563.000 €	38.750.112 €	78.455.000 €	82.093.000 €
<i>Harmonisation barémique</i>					17.738.115 €	19.608.881 €	19.598.704 €
<i>Mandat commandants de zone</i>					465.290 €	508.119 €	518.296 €
<i>Aménagement fin de carrière</i>					2.957.744 €	6.486.000 €	9.702.000 €

#### a. Le montant relatif au fonctionnement opérationnel de la zone

Ce premier volet de la dotation complémentaire a été mis en place dès 2014 et les moyens financiers qui y sont consacrés ont augmenté au fil du temps, passant progressivement de 19,6 millions d'euros en 2014 pour atteindre 111,9 millions d'euros en 2017.

La répartition de ce volet se calcule comme suit (art. 8, § 1 de l'AR du 19 avril 2014) : « *Le montant relatif au fonctionnement opérationnel de la zone est calculé par zone au moyen de la formule suivante :*

$$E = 0,822. Y1/Y2 + 0,178. Z1/Z2$$

Où :

*D= la part de la zone dans l'enveloppe relative au fonctionnement opérationnel de la zone ;*

*Y1 = la population résidentielle de la zone ;*

*Y2 = la population résidentielle de toutes les zones ;*

*Z1 = la superficie de la zone ;*

*Z2 = la superficie de toutes les zones. »*

Il s'est réparti comme suit entre les zones de secours wallonnes :

<sup>13</sup> Nous avons tenu compte du fait que pour l'année 2015, le montant de cette dotation complémentaire a été accordé de manière proportionnelle au nombre de mois pendant laquelle la zone en question était effectivement en vigueur et nous avons pris l'hypothèse que ce principe s'appliquait de manière équivalente à chacun des volets de la dotation complémentaire.

Volet fonctionnement opérationnel de la zone	2014	2015	2016	2017
ZS du Brabant Wallon	751.328 €	1.218.919 €	3.013.139 €	3.152.860 €
ZS Wallonie Picarde	643.890 €	1.392.821 €	2.582.266 €	2.702.007 €
ZS Hainaut-Est	840.939 €	- €	3.372.517 €	3.803.535 €
ZS Hainaut-Centre	1.096.229 €	2.371.293 €	4.396.337 €	4.325.565 €
ZS de Hesbaye	160.388 €	346.941 €	643.223 €	673.049 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	972.726 €	1.578.104 €	3.901.037 €	4.081.930 €
ZS Hemeco	234.784 €	253.935 €	941.583 €	985.244 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	467.479 €	505.610 €	1.874.785 €	1.961.720 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	149.579 €	215.706 €	599.872 €	627.689 €
ZS de Luxembourg	956.383 €	2.068.787 €	3.835.495 €	4.013.349 €
ZS NAGE	455.343 €	984.969 €	1.826.115 €	1.910.793 €
ZS DINAPI	571.298 €	1.235.794 €	2.291.142 €	2.397.383 €
ZS Val de Sambre	176.200 €	381.145 €	706.636 €	739.403 €
ZS Zone DG	222.275 €	480.811 €	891.415 €	932.751 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>7.698.841 €</b>	<b>13.034.834 €</b>	<b>30.875.562 €</b>	<b>32.307.279 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	19.563.000 €	38.750.112 €	78.455.000 €	82.093.000 €

Source : SPF Intérieur (+ calculs uvcw pour 2015)

A noter que, selon la récente circulaire ministérielle du 20 juillet 2017 portant les directives pour la confection du budget des zones de secours pour l'année 2018, le montant de la dotation complémentaire relative au fonctionnement opérationnel des zones se monterait à 82.363.000 €, tant pour 2018 que pour 2019 et se répartirait comme suit entre les zones de secours wallonnes :

Volet fonctionnement opérationnel de la zone	Pourcentage	Prévision 2018	Prévision 2019
ZS du Brabant Wallon	3,8406%	3.163.230 €	3.163.230 €
ZS Wallonie Picarde	3,2914%	2.710.894 €	2.710.894 €
ZS Hainaut-Est	4,6332%	3.540.509 €	3.540.509 €
ZS Hainaut-Centre	5,2691%	4.615.327 €	4.615.327 €
ZS de Hesbaye	0,8199%	675.263 €	675.263 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	4,9723%	4.095.355 €	4.095.355 €
ZS Hemeco	1,2002%	988.485 €	988.485 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	2,3896%	1.968.172 €	1.968.172 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	0,7646%	629.753 €	629.753 €
ZS de Luxembourg	4,8888%	4.026.562 €	4.026.562 €
ZS NAGE	2,3276%	1.917.077 €	1.917.077 €
ZS DINAPI	2,9203%	2.405.268 €	2.405.268 €
ZS Val de Sambre	0,9007%	741.835 €	741.835 €
ZS Zone DG	1,1362%	935.819 €	935.819 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>39,3545%</b>	<b>32.413.549 €</b>	<b>32.413.549 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	100%	82.363.000 €	82.363.000 €

b. Le montant relatif à l'harmonisation du statut

Il se calcule comme suit (art. 7, al. 1 de l'AR du 19 avril 2014) : « *Le montant relatif à l'harmonisation du statut tant des pompiers professionnels que des pompiers volontaires est fixé par zone en fonction de la différence entre la masse salariale du personnel opérationnel des services d'incendie de toutes les communes de la zone au 1er janvier 2013 et la masse salariale du personnel opérationnel de la zone au 1er janvier 2015.* »

Le montant global de ce volet de la dotation complémentaire reste globalement stable au fil du temps depuis son entrée en vigueur en 2015 et s'élève à environ 19 millions d'euros pour l'ensemble des 34 zones de secours du pays. Il s'est réparti comme suit entre les 14 zones de secours wallonnes :

<b>Volet Harmonisation du statut</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
ZS du Brabant Wallon	336.763 €	454.534 €	454.298 €
ZS Wallonie Picarde	342.593 €	346.803 €	346.623 €
ZS Hainaut-Est	- €	925.109 €	924.629 €
ZS Hainaut-Centre	976.912 €	988.916 €	988.403 €
ZS de Hesbaye	39.362 €	39.845 €	39.825 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	564.564 €	762.002 €	761.606 €
ZS Hemeco	88.079 €	178.323 €	178.231 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	125.533 €	254.151 €	254.019 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	33.809 €	51.336 €	51.309 €
ZS de Luxembourg	437.085 €	442.455 €	442.226 €
ZS NAGE	340.036 €	344.215 €	344.036 €
ZS DINAPHI	134.666 €	136.321 €	136.250 €
ZS Val de Sambre	103.189 €	104.457 €	104.402 €
ZS Zone DG	65.570 €	66.376 €	66.342 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>3.588.162 €</b>	<b>5.094.843 €</b>	<b>5.092.199 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	17.738.115 €	19.608.881 €	19.598.704 €
Source : SPF Intérieur (+ calculs uvcw pour 2015)			

A nouveau, la circulaire budgétaire 2018 nous permet d'obtenir une estimation de ces mêmes montants, mais cette fois pour les années 2018 et 2019. Le montant global relatif à l'harmonisation s'élève ainsi à 19.588.342 € par an et devrait se répartir comme suit :

Volet harmonisation du statut	Pourcentage	Prévision 2018	Prévision 2019
ZS du Brabant Wallon	2,3180%	454.058 €	454.058 €
ZS Wallonie Picarde	1,7686%	346.440 €	346.440 €
ZS Hainaut-Est	4,7178%	924.140 €	924.140 €
ZS Hainaut-Centre	5,0432%	987.880 €	987.880 €
ZS de Hesbaye	0,2032%	39.804 €	39.804 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	3,8860%	761.204 €	761.204 €
ZS Hemeco	0,9094%	178.137 €	178.137 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	1,2961%	253.885 €	253.885 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	0,2618%	51.282 €	51.282 €
ZS de Luxembourg	2,2564%	441.992 €	441.992 €
ZS NAGE	1,7554%	343.854 €	343.854 €
ZS DINAPI	0,6952%	136.178 €	136.178 €
ZS Val de Sambre	0,5327%	104.347 €	104.347 €
ZS Zone DG	0,3385%	66.307 €	66.307 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>25,9823%</b>	<b>5.089.508 €</b>	<b>5.089.508 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	100%	19.588.342 €	19.588.342 €

c. Le montant relatif au mandat du commandant de zone

Ce volet de la dotation s'élève à un demi-million d'euros environ pour l'ensemble des zones de secours belges.

Sa répartition s'établit comme suit (art. 6 §1 de l'AR du 19 avril 2014) :

« §1. *Le montant relatif au mandat du commandant de zone représente, par zone, le montant tel que prévu à l'article 4<sup>14</sup> de l'arrêté royal du 10 juin 2014 fixant l'allocation de mandat du commandant d'une zone de secours et les limites de l'indemnité du comptable spécial, correspondant à la catégorie dont la zone relève telle que fixée en vertu de l'arrêté royal du 26 février 2014.* »

Voici les montants individuels annuels reçus par chaque zone de secours depuis que ces moyens sont disponibles, à savoir 2015 (toujours en tenant compte de la date d'entrée en vigueur des zones).

<sup>14</sup> L'article 4 de l'arrêté royal du 10 juin 2014 fixant l'allocation de mandat du commandant d'une zone de secours et les limites de l'indemnité du comptable spécial donne les montants en question comme suit : « *Le montant annuel de l'allocation de mandat du commandant de zone est fixé selon la catégorie de la zone à :*

- 1° 6.693,13 euros dans une zone de la catégorie 1 ;
- 2° 8.031,76 euros dans une zone de la catégorie 2 ;
- 3° 10.709,01 euros dans une zone de la catégorie 3 ;
- 4° 12.047,63 euros dans une zone de la catégorie 4. »

L'article 3 de ce même arrêté royal précise que ces montants sont liés aux fluctuations de l'indice des prix à la consommation conformément aux règles prescrites par la loi du 1er mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation de l'Etat de certaines dépenses du secteur public, modifiée par l'arrêté royal n° 178 du 30 décembre 1982 et qu'ils sont rattachés à l'indice pivot 138,01.

<b>Volet Commandant de Zone</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
ZS du Brabant Wallon	12.918 €	17.224 €	17.569 €
ZS Wallonie Picarde	17.224 €	17.224 €	17.569 €
ZS Hainaut-Est	- €	19.377 €	19.765 €
ZS Hainaut-Centre	19.377 €	19.377 €	19.765 €
ZS de Hesbaye	10.765 €	10.765 €	10.981 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	14.533 €	19.377 €	19.765 €
ZS Hemeco	5.383 €	10.765 €	10.981 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	6.459 €	12.918 €	13.177 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	7.177 €	10.765 €	10.981 €
ZS de Luxembourg	17.224 €	17.224 €	17.569 €
ZS NAGE	12.918 €	12.918 €	13.177 €
ZS DINAPHI	12.918 €	12.918 €	13.177 €
ZS Val de Sambre	10.765 €	10.765 €	10.981 €
ZS Zone DG	10.765 €	10.765 €	10.981 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>158.428 €</b>	<b>202.386 €</b>	<b>206.438 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	465.290 €	508.119 €	518.296 €
Source : SPF Intérieur (+ calculs uvcw pour 2015)			

Ici aussi, la circulaire budgétaire 2018 nous permet d'obtenir une estimation de ces mêmes montants, mais cette fois pour les années 2018 et 2019. Le montant global relatif au mandat du commandant de zone s'élève ainsi à 528.658 € par an et devrait se répartir comme suit :

	Allocation commandant de zone (coefficient d'indexation = 1,6734)	Prévision 2018	Prévision 2019
ZS du Brabant Wallon	17.920,46 €	17.920,46 €	17.920,46 €
ZS Wallonie Picarde	17.920,46 €	17.920,46 €	17.920,46 €
ZS Hainaut-Est	20.160,50 €	20.160,50 €	20.160,50 €
ZS Hainaut-Centre	20.160,50 €	20.160,50 €	20.160,50 €
ZS de Hesbaye	11.200,28 €	11.200,28 €	11.200,28 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	20.160,50 €	20.160,50 €	20.160,50 €
ZS Hemeco	11.200,28 €	11.200,28 €	11.200,28 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	13.440,35 €	13.440,35 €	13.440,35 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	11.200,28 €	11.200,28 €	11.200,28 €
ZS de Luxembourg	17.920,46 €	17.920,46 €	17.920,46 €
ZS NAGE	13.440,35 €	13.440,35 €	13.440,35 €
ZS DINAPHI	13.440,35 €	13.440,35 €	13.440,35 €
ZS Val de Sambre	11.200,28 €	11.200,28 €	11.200,28 €
ZS Zone DG	11.200,28 €	11.200,28 €	11.200,28 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>210.565,33 €</b>	<b>210.565,33 €</b>	<b>210.565,33 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	528.658,47 €	528.658,47 €	528.658,47 €

d. Le montant relatif aux mesures de fin de carrière

Ce volet de la dotation a été revu progressivement à la hausse depuis son entrée en vigueur en 2015, passant ainsi d'un total national d'environ 3 millions en 2015 pour atteindre près de 10 millions deux ans plus tard.

Il est réparti entre les zones selon le principe suivant (art. 5 §1<sup>er</sup> de l'AR du 19 avril 2014) :

§ 1er. *Le montant relatif aux mesures de fin de carrière est calculé par zone au moyen de la formule suivante :*

$$A = X1/X2$$

Où :

*A = la part de la zone dans l'enveloppe relative aux mesures de fin de carrière ;*

*X1 = le nombre de pompiers professionnels de la zone ;*

*X2 = le nombre de pompiers professionnels de toutes les zones.*

Voici les montants individuels annuels reçus par chaque zone de secours wallonne depuis que ces moyens sont disponibles (toujours en tenant compte de la date d'entrée en vigueur des zones).

<b>Volet Fin de carrière</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
ZS du Brabant Wallon	85.018 €	227.628 €	340.494 €
ZS Wallonie Picarde	87.092 €	174.885 €	261.599 €
ZS Hainaut-Est	- €	477.463 €	714.207 €
ZS Hainaut-Centre	214.273 €	430.272 €	643.617 €
ZS de Hesbaye	6.912 €	13.880 €	20.762 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	243.650 €	652.348 €	975.806 €
ZS Hemeco	26.266 €	105.486 €	157.790 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	32.141 €	129.082 €	193.085 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	2.765 €	8.328 €	12.457 €
ZS de Luxembourg	52.532 €	105.486 €	157.790 €
ZS NAGE	91.239 €	183.213 €	274.056 €
ZS DINAPHI	11.059 €	22.208 €	33.219 €
ZS Val de Sambre	20.736 €	41.639 €	62.285 €
ZS Zone DG	691 €	1.388 €	2.076 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>874.374 €</b>	<b>2.573.303 €</b>	<b>3.849.242 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	2.957.744 €	6.486.000 €	9.702.000 €
Source : SPF Intérieur (+ calculs uvcw pour 2015)			

A nouveau, l'annexe 3 de la circulaire budgétaire 2018 nous permet d'obtenir une estimation de ces mêmes montants, mais cette fois pour les années 2018 et 2019. Le montant global relatif aux mesures de fin de carrière devrait à nouveau être revu à la hausse et s'élever ainsi à 12.919.000 € par an pour l'ensemble des zones du pays, tant pour 2018 et 2019. Cette enveloppe devrait se répartir comme suit en ce qui concerne les zones de secours wallonnes :

Volet fin de carrière	Pourcentage	Prévision 2018	Prévision 2019
ZS du Brabant Wallon	3,5095%	453.395 €	453.395 €
ZS Wallonie Picarde	2,6963%	348.340 €	348.340 €
ZS Hainaut-Est	7,3614%	951.024 €	951.024 €
ZS Hainaut-Centre	6,6339%	857.028 €	857.028 €
ZS de Hesbaye	0,2140%	27.648 €	27.648 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	10,0578%	1.299.364 €	1.299.364 €
ZS Hemeco	1,6264%	210.110 €	210.110 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	1,9902%	257.108 €	257.108 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	0,1284%	16.588 €	16.588 €
ZS de Luxembourg	1,6264%	210.110 €	210.110 €
ZS NAGE	2,8247%	364.928 €	364.928 €
ZS DINAPHI	0,3424%	44.234 €	44.234 €
ZS Val de Sambre	0,6420%	82.938 €	82.938 €
ZS Zone DG	0,0214%	2.765 €	2.765 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>39,6748%</b>	<b>5.125.580 €</b>	<b>5.125.580 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	100%	12.919.000 €	12.919.000 €

Sur base de ce qui précède, voici maintenant le montant de l'ensemble de la dotation complémentaire perçue année après année par chacune des 14 zones de secours wallonnes :

Dotation complémentaire	2014	2015	2016	2017*
ZS du Brabant Wallon	751.328 €	1.653.618 €	3.712.525 €	3.965.222 €
ZS Wallonie Picarde	643.890 €	1.839.730 €	3.121.178 €	3.327.798 €
ZS Hainaut-Est	840.939 €	- €	4.794.466 €	5.724.598 €
ZS Hainaut-Centre	1.096.229 €	3.581.856 €	5.834.902 €	5.714.887 €
ZS de Hesbaye	160.388 €	403.980 €	707.713 €	744.617 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	972.726 €	2.400.851 €	5.334.764 €	5.839.107 €
ZS Hemeco	234.784 €	373.663 €	1.236.157 €	1.332.246 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	467.479 €	669.743 €	2.270.936 €	2.422.001 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	149.579 €	259.456 €	670.302 €	702.436 €
ZS de Luxembourg	956.383 €	2.575.627 €	4.400.661 €	4.630.934 €
ZS NAGE	455.343 €	1.429.162 €	2.366.460 €	2.542.062 €
ZS DINAPHI	571.298 €	1.394.438 €	2.462.588 €	2.580.029 €
ZS Val de Sambre	176.200 €	515.835 €	863.497 €	917.072 €
ZS Zone DG	222.275 €	557.838 €	969.945 €	1.012.149 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>7.698.841 €</b>	<b>17.655.798 €</b>	<b>38.746.095 €</b>	<b>41.455.158 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	19.563.000 €	59.911.261 €	105.058.000 €	111.912.000 €

\* compte tenu de la régularisation 2016 suite au changement territorial entre les zones Hainaut-Centre et Hainaut-Est

### **A.2.2.3. Les aides indirectes**

Se pose maintenant la question de savoir si d'autres types de financement fédéraux doivent être pris en compte dans le cadre du ratio 50/50 et si oui, lesquels.

La trajectoire Milquet, qui constitue le point de départ du financement fédéral envers les zones de secours dans le cadre de la réforme de ces dernières, mentionne, outre la dotation fédérale et la dotation complémentaire, les aides indirectes aux zones selon deux volets, d'une part les subsides formation et d'autre part, les subsides matériel. Ainsi :

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>3. Aides indirectes</b>	<b>33.152.000 €</b>	<b>33.152.000 €</b>	<b>26.611.000 €</b>	<b>30.562.000 €</b>	<b>36.405.000 €</b>	<b>40.032.000 €</b>	<b>40.032.000 €</b>
3.1. <i>Subside formation</i>	8.411.000 €	8.411.000 €	10.387.000 €	14.338.000 €	20.181.000 €	23.808.000 €	23.808.000 €
3.2. <i>Subside matériel</i>	24.741.000 €	24.741.000 €	16.224.000 €	16.224.000 €	16.224.000 €	16.224.000 €	16.224.000 €

Concernant les **subsides relatifs à la formation**, on relève dans les documents budgétaires les deux allocations suivantes :

	Réalisations 2011	Réalisations 2012	Réalisations 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Budget ajusté 2016	Budget ajusté 2017	Numéro de l'allocation budgétaire
Organisation de cours pour officiers des services d'incendie et pour sapeurs-pompiers, et intervention en faveur des centres de formation	8.301.000 €	7.718.000 €	7.720.000 €	8.330.000 €	6.672.000 €			AB.54.60.43.12.12
Organisation de cours pour officiers des services d'incendie et pour sapeurs-pompiers, et intervention en faveur des centres de formation	0	- €	- €	- €	- €	19.003.000 €	18.503.000 €	AB.54.80.43.12.12
<b>Subsides formation (engagement)</b>	<b>8.301.000 €</b>	<b>7.718.000 €</b>	<b>7.720.000 €</b>	<b>8.330.000 €</b>	<b>6.672.000 €</b>	<b>19.003.000 €</b>	<b>18.503.000 €</b>	

Comme on peut le voir en comparant le tableau qui précède avec celui qui suit, on remarque une certaine différence entre les moyens prévus en termes de formation (budget ajusté) et les montants réellement dépensés en la matière. Il conviendra dès lors de vérifier si cette tendance se confirme à nouveau en 2016 et 2017.

	Crédit ajusté 2011	Crédit ajusté 2012	Crédit ajusté 2013	Crédit ajusté 2014	Crédit ajusté 2015	Budget ajusté 2016	Budget ajusté 2017	Numéro de l'allocation budgétaire
Organisation de cours pour officiers des services d'incendie et pour sapeurs-pompiers, et intervention en faveur des centres de formation	8.321.000 €	8.326.000 €	8.411.000 €	10.412.000 €	13.498.000 €			AB.54.60.43.12.12
Organisation de cours pour officiers des services d'incendie et pour sapeurs-pompiers, et intervention en faveur des centres de formation	0	- €	- €	- €	- €	19.003.000 €	18.503.000 €	AB.54.80.43.12.12
<b>Subsides formation (engagement)</b>	<b>8.321.000 €</b>	<b>8.326.000 €</b>	<b>8.411.000 €</b>	<b>10.412.000 €</b>	<b>13.498.000 €</b>	<b>19.003.000 €</b>	<b>18.503.000 €</b>	

Il faut par ailleurs noter que si les formations des pompiers sont effectivement financées par l'état fédéral à travers l'école de feu, les zones de secours sont cependant tenues d'assumer les coûts de personnel supplémentaires relatives aux prestations des pompiers qui sont appelés à prendre leur service afin de remplacer leurs collègues partis assister aux formations en question.

Concernant les **subsides relatifs au matériel**, ces derniers sont repris dans diverses allocations budgétaires dont voici le relevé :

	Réalisations 2011	Réalisations 2012	Réalisations 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Budget ajusté 2016	Budget ajusté 2017	Numéro de l'allocation budgétaire
Subvention aux intercommunales et aux communes pour l'acquisition de matériel spécial concernant le fonctionnement des services d'incendie	3.003.600 €	2.278.000 €	- €	- €	- €	- €	- €	AB.54.20.63.21.07
Crédit d'investissement pour l'acquisition pour compte des agglomérations, des intercommunales et des communes, de matériel et d'équipements concernant le fonctionnement des services d'incendie	20.696.000 €	15.824.000 €	1.637.000 €	8.913.000 €	386.000 €	- €	- €	AB.54.20.63.21.08
Crédits d'investissement pour l'acquisition pour compte des prézones et des zones de secours de matériel et d'équipements nécessaires à l'exercice de leurs missions.	0	- €	- €	- €	11.839.000 €	- €	- €	AB.54.20.63.54.08
Crédit variable d'investissement pour l'acquisition pour compte des communes, des intercommunales et du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la région de Bruxelles-Capitale, de matériel et d'équipement concernant les missions des services d'incendie.	46.000 €	- €	- €	3.244.000 €	65.000 €	- €	- €	AB.54.30.63.21.09
Crédit variable d'investissement pour l'acquisition pour compte des prézones et des zones de secours de matériel et d'équipements nécessaires à l'exercice de leurs missions	0	- €	- €	- €	- €	- €	- €	AB.54.30.63.54.09
Acquisition pour compte des communes, des intercommunales et du service d'incendie et d'aide médicale urgente de la région de Bruxelles-Capitale, de matériel et d'équipements concernant les missions des services d'incendie	0	- €	- €	- €	- €	1.942.000 €	- €	AB.54.50.63.21.09
Crédit d'investissement pour l'acquisition pour compte des agglomérations, des intercommunales et des communes, de matériel et d'équipements concernant le fonctionnement des services d'incendie	0	- €	- €	- €	- €	254.000 €	249.000 €	AB.54.80.63.21.08
Crédits d'investissement pour l'acquisition pour compte des prézones et des zones de secours de matériel et d'équipements nécessaires à l'exercice de leurs missions.	0	- €	- €	- €	- €	3.740.000 €	27.000 €	AB.54.80.63.54.08
<b>Subsides matériel (engagement)</b>	<b>23.745.600 €</b>	<b>18.102.000 €</b>	<b>1.637.000 €</b>	<b>12.157.000 €</b>	<b>12.290.000 €</b>	<b>5.936.000 €</b>	<b>276.000 €</b>	

Nous constatons une diminution drastique au fil du temps de ces moyens consacrés au matériel, évolution qui ne correspond pas à ce qui était prévu dans la trajectoire Milquet. Cette dernière prévoyait en effet une enveloppe annuelle de l'ordre de 24,7 millions en 2012 et 2013, puis de 16,2 millions d'euros de 2014 à 2018. Les moyens prévus pour ce poste ont entretemps été reversés, dans une moindre mesure cependant, dans l'enveloppe réservée au financement de la dotation complémentaire. Or, nous l'avons vu plus haut, l'argent que les zones de secours reçoivent dans ce cadre sont prévus pour financer quatre volets bien spécifiques. Il n'est par conséquent pas simple d'utiliser une partie de ces moyens pour financer des dépenses d'investissement. En pratique, l'état fédéral n'offre plus d'aide spécifique aux dépenses relevant du budget extraordinaire.

Ainsi, sur base des documents budgétaires, on obtient les montants suivants concernant les aides indirectes relatives aux 34 zones de secours wallonnes :

	Réalisations 2011	Réalisations 2012	Réalisations 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Budget ajusté 2016	Budget ajusté 2017
<i>Subsides formation (engagement)</i>	8.301.000 €	7.718.000 €	7.720.000 €	8.330.000 €	6.672.000 €	19.003.000 €	18.503.000 €
<i>Subsides matériel (engagement)</i>	23.745.600 €	18.102.000 €	1.637.000 €	12.157.000 €	12.290.000 €	5.936.000 €	276.000 €
<b>Aides indirectes (engagement)</b>	<b>32.046.600 €</b>	<b>25.820.000 €</b>	<b>9.357.000 €</b>	<b>20.487.000 €</b>	<b>18.962.000 €</b>	<b>24.939.000 €</b>	<b>18.779.000 €</b>

Sur base des données dont nous disposons, il nous est impossible de connaître avec précision les montants qui ont été versés aux seules zones de secours wallonnes et encore moins les montants versés à chaque zone wallonne.

Par exemple, en ce qui concerne les subsides relatifs au matériel, ces derniers étaient affectés aux services d'incendie ou zones de secours qui en faisaient la demande. Il faut savoir que les communes devaient contribuer partiellement au paiement du matériel convoité, à travers un financement s'élevant à 25 % du prix du matériel HTVA.

Afin de pouvoir toutefois estimer le ratio de financement communal - fédéral zone par zone, nous allons cependant faire l'hypothèse que ces aides indirectes ont été ventilées selon les mêmes pourcentages que ceux de la dotation fédérale de base. Pour rappel, 39,35 % de ce montant est versé aux 14 zones de secours wallonnes. On notera que ceci reste un exercice purement théorique car en réalité, les dépenses d'investissement au sein d'une seule zone, on l'a vu dans notre partie consacrée à l'évolution des dépenses communales, ne sont ni stables ni linéaires.

14 zones de secours wallonnes	Réalisations 2011	Réalisations 2012	Réalisations 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Budget ajusté 2016	Budget ajusté 2017
<i>Subsides formation (engagement)</i>	3.266.444 €	3.037.033 €	3.037.820 €	3.277.855 €	2.625.432 €	7.477.681 €	7.280.931 €
<i>Subsides matériel (engagement)</i>	9.343.894 €	7.123.137 €	644.160 €	4.783.780 €	4.836.115 €	2.335.816 €	108.606 €
<b>Aides indirectes (engagement)</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>

	Pourcentage maximal dotation fédérale de base	Réalisation 2011	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Budget ajusté 2016	Budget ajusté 2017
<b>Subsides formation (engagement)</b>								
ZS du Brabant Wallon	3,51%	291.365 €	270.902 €	270.972 €	292.383 €	234.187 €	667.005 €	649.455 €
ZS Wallonie Picarde	3,48%	288.875 €	268.586 €	268.656 €	289.884 €	232.186 €	661.304 €	643.904 €
ZS Hainaut-Est	4,51%	374.375 €	348.082 €	348.172 €	375.683 €	300.907 €	857.035 €	834.485 €
ZS Hainaut-Centre	5,57%	462.366 €	429.893 €	430.004 €	463.981 €	371.630 €	1.058.467 €	1.030.617 €
ZS de Hesbaye	0,72%	59.767 €	55.570 €	55.584 €	59.976 €	48.038 €	136.822 €	133.222 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	5,02%	416.710 €	387.444 €	387.544 €	418.166 €	334.934 €	953.951 €	928.851 €
ZS Hemeco	1,09%	90.481 €	84.126 €	84.148 €	90.797 €	72.725 €	207.133 €	201.683 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	2,25%	186.773 €	173.655 €	173.700 €	187.425 €	150.120 €	427.568 €	416.318 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	0,75%	62.258 €	57.885 €	57.900 €	62.475 €	50.040 €	142.523 €	138.773 €
ZS de Luxembourg	4,98%	413.390 €	384.356 €	384.456 €	414.834 €	332.266 €	946.349 €	921.449 €
ZS NAGE	2,80%	232.428 €	216.104 €	216.160 €	233.240 €	186.816 €	532.084 €	518.084 €
ZS DINAPHI	2,62%	217.486 €	202.212 €	202.264 €	218.246 €	174.806 €	497.879 €	484.779 €
ZS Val de Sambre	0,92%	76.369 €	71.006 €	71.024 €	76.636 €	61.382 €	174.828 €	170.228 €
ZS Zone DG	1,13%	93.801 €	87.213 €	87.236 €	94.129 €	75.394 €	214.734 €	209.084 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>39,35%</b>	<b>3.266.444 €</b>	<b>3.037.033 €</b>	<b>3.037.820 €</b>	<b>3.277.855 €</b>	<b>2.625.432 €</b>	<b>7.477.681 €</b>	<b>7.280.931 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	100%	8.301.000 €	7.718.000 €	7.720.000 €	8.330.000 €	6.672.000 €	19.003.000 €	18.503.000 €

	Pourcentage maximal dotation fédérale de base	Réalisation 2011	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Budget ajusté 2016	Budget ajusté 2017
<b>Subsides matériel (engagement)</b>								
ZS du Brabant Wallon	3,51%	833.471 €	635.380 €	57.459 €	426.711 €	431.379 €	208.354 €	9.688 €
ZS Wallonie Picarde	3,48%	826.347 €	629.950 €	56.968 €	423.064 €	427.692 €	206.573 €	9.605 €
ZS Hainaut-Est	4,51%	1.070.927 €	816.400 €	73.829 €	548.281 €	554.279 €	267.714 €	12.448 €
ZS Hainaut-Centre	5,57%	1.322.630 €	1.008.281 €	91.181 €	677.145 €	684.553 €	330.635 €	15.373 €
ZS de Hesbaye	0,72%	170.968 €	130.334 €	11.786 €	87.530 €	88.488 €	42.739 €	1.987 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	5,02%	1.192.029 €	908.720 €	82.177 €	610.281 €	616.958 €	297.987 €	13.855 €
ZS Hemeco	1,09%	258.827 €	197.312 €	17.843 €	132.511 €	133.961 €	64.702 €	3.008 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	2,25%	534.276 €	407.295 €	36.833 €	273.533 €	276.525 €	133.560 €	6.210 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	0,75%	178.092 €	135.765 €	12.278 €	91.178 €	92.175 €	44.520 €	2.070 €
ZS de Luxembourg	4,98%	1.182.531 €	901.480 €	81.523 €	605.419 €	612.042 €	295.613 €	13.745 €
ZS NAGE	2,80%	664.877 €	506.856 €	45.836 €	340.396 €	344.120 €	166.208 €	7.728 €
ZS DINAPHI	2,62%	622.135 €	474.272 €	42.889 €	318.513 €	321.998 €	155.523 €	7.231 €
ZS Val de Sambre	0,92%	218.460 €	166.538 €	15.060 €	111.844 €	113.068 €	54.611 €	2.539 €
ZS Zone DG	1,13%	268.325 €	204.553 €	18.498 €	137.374 €	138.877 €	67.077 €	3.119 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>39,35%</b>	<b>9.343.894 €</b>	<b>7.123.137 €</b>	<b>644.160 €</b>	<b>4.783.780 €</b>	<b>4.836.115 €</b>	<b>2.335.816 €</b>	<b>108.606 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	100%	23.745.600 €	18.102.000 €	1.637.000 €	12.157.000 €	12.290.000 €	5.936.000 €	276.000 €

A ce stade, le montant global des aides indirectes attribué à chacune des zones de secours wallonnes peut théoriquement être estimé comme suit :

	Pourcentage maximal dotation fédérale de base	Réalisation 2011	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Budget ajusté 2016	Budget ajusté 2017
<b>Aides indirectes (engagement)</b>								
ZS du Brabant Wallon	3,51%	1.124.836 €	906.282 €	328.431 €	719.094 €	665.566 €	875.359 €	659.143 €
ZS Wallonie Picarde	3,48%	1.115.222 €	898.536 €	325.624 €	712.948 €	659.878 €	867.877 €	653.509 €
ZS Hainaut-Est	4,51%	1.445.302 €	1.164.482 €	422.001 €	923.964 €	855.186 €	1.124.749 €	846.933 €
ZS Hainaut-Centre	5,57%	1.784.996 €	1.438.174 €	521.185 €	1.141.126 €	1.056.183 €	1.389.102 €	1.045.990 €
ZS de Hesbaye	0,72%	230.736 €	185.904 €	67.370 €	147.506 €	136.526 €	179.561 €	135.209 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	5,02%	1.608.739 €	1.296.164 €	469.721 €	1.028.447 €	951.892 €	1.251.938 €	942.706 €
ZS Hemeco	1,09%	349.308 €	281.438 €	101.991 €	223.308 €	206.686 €	271.835 €	204.691 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	2,25%	721.049 €	580.950 €	210.533 €	460.958 €	426.645 €	561.128 €	422.528 €
ZS 5 Warche Amblève Liègne	0,75%	240.350 €	193.650 €	70.178 €	153.653 €	142.215 €	187.043 €	140.843 €
ZS de Luxembourg	4,98%	1.595.921 €	1.285.836 €	465.979 €	1.020.253 €	944.308 €	1.241.962 €	935.194 €
ZS NAGE	2,80%	897.305 €	722.960 €	261.996 €	573.636 €	530.936 €	698.292 €	525.812 €
ZS DINAPHI	2,62%	839.621 €	676.484 €	245.153 €	536.759 €	496.804 €	653.402 €	492.010 €
ZS Val de Sambre	0,92%	294.829 €	237.544 €	86.084 €	188.480 €	174.450 €	229.439 €	172.767 €
ZS Zone DG	1,13%	362.127 €	291.766 €	105.734 €	231.503 €	214.271 €	281.811 €	212.203 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>39,35%</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>
Total des 34 zones de secours belges	100%	32.046.600 €	25.820.000 €	9.357.000 €	20.487.000 €	18.962.000 €	24.939.000 €	18.779.000 €

Selon notre association, outre la dotation de base et la dotation complémentaire, ce sont principalement les subsides fédéraux à la formation et au matériel qui doivent être pris en compte dans le relevé des dépenses fédérales relatives aux zones de secours.

Ainsi, les dépenses fédérales consacrées à la protection civile ne doivent pas être pris en compte. La protection civile est un corps fédéral qui aide les pompiers dans leur travail mais les moyens qui lui sont attribués sont des dépenses de sécurité fédérale, à l'instar de la police fédérale vis-à-vis de la police locale. On notera à ce propos qu'un arrêté royal de répartition des missions entre la protection civile et les zones de secours devrait sortir prochainement.

Concernant les dépenses fédérales relatives au centre de connaissances, le raisonnement à tenir est similaire à celui relatif à la protection civile. Il aide les pompiers mais cela se limite à ça.

Concernant les dépenses relatives au système de communication Astrid, celles-ci ne doivent pas être considérées comme du financement fédéral envers les zones de secours. D'une part, ce moyen de communication concerne les pompiers mais aussi la protection civile, la police et les ambulanciers. D'autre part, les zones de secours doivent payer pour utiliser ce service auquel elles sont tenues de recourir.

Quant au fonds Seveso et au fonds Nucléaire alimentés par les contributions des entreprises Seveso I et II et les centrales nucléaires, leurs modalités d'octroi au profit des SRI et aujourd'hui des zones de secours est devenu plus complexe et plus obscur. Néanmoins, une partie de ces fonds continue à être consacrée à leur financement.

En ce qui concerne les moyens fédéraux consacrés aux call takers, ces derniers constituent un soutien aux zones mais ils ne doivent pas non plus être considérés comme un financement fédéral des zones de secours. Les personnes travaillant en tant que call takers 112 sont des employés fédéraux relevant du SPF Intérieur qui travaillent pour les pompiers mais pas seulement. On peut à ce titre considérer que 80 % des missions 112 concernent

les ambulances. En ce qui concerne le dispatching, ce sont les zones qui s'en chargent. C'est le numéro 1722 qui devrait à terme être utilisé afin de solliciter de l'aide non urgente en cas par exemple d'inondation, de tempête ou de nid de guêpes.

#### **A.2.2.4. Tableaux de synthèse du financement fédéral aux zones de secours**

Sur base de la méthodologie décrite ci-dessous, nous avons pu réaliser une estimation de l'ensemble des moyens fédéraux versés aux 14 zones de secours wallonnes, que ce soit à travers la dotation fédérale de base, la dotation complémentaire ou les aides indirectes. En additionnant ces trois composantes, on obtient les montants suivants :

<b>Financement fédéral total</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
ZS du Brabant Wallon	1.824.273 €	1.669.602 €	1.412.670 €	2.606.398 €	3.431.819 €	5.713.857 €	5.750.337 €
ZS Wallonie Picarde	1.808.681 €	1.655.332 €	1.400.596 €	2.483.104 €	3.602.733 €	5.105.404 €	5.097.657 €
ZS Hainaut-Est	2.344.009 €	2.145.272 €	1.815.140 €	3.224.519 €	2.284.811 €	7.365.978 €	8.204.352 €
ZS Hainaut-Centre	2.894.930 €	2.649.482 €	2.241.758 €	4.040.030 €	6.403.674 €	9.010.805 €	8.361.620 €
ZS de Hesbaye	374.210 €	342.482 €	289.778 €	540.915 €	768.739 €	1.118.243 €	1.110.794 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	2.609.075 €	2.387.863 €	2.020.399 €	3.625.846 €	4.944.033 €	8.197.067 €	8.392.179 €
ZS Hemeco	566.512 €	518.480 €	438.692 €	810.860 €	925.868 €	1.857.654 €	1.886.598 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	1.169.406 €	1.070.258 €	905.558 €	1.656.626 €	1.809.616 €	3.553.841 €	3.566.306 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	389.802 €	356.753 €	301.853 €	545.961 €	639.414 €	1.097.937 €	1.083.871 €
ZS de Luxembourg	2.588.285 €	2.368.837 €	2.004.301 €	3.588.363 €	5.098.545 €	7.240.157 €	7.163.662 €
ZS NAGE	1.455.261 €	1.331.876 €	1.126.916 €	1.935.171 €	2.847.670 €	3.962.964 €	3.966.086 €
ZS DINAPHI	1.361.708 €	1.246.255 €	1.054.471 €	1.955.994 €	2.721.756 €	3.956.460 €	3.912.509 €
ZS Val de Sambre	478.157 €	437.616 €	370.272 €	662.429 €	981.916 €	1.388.063 €	1.384.966 €
ZS Zone DG	587.302 €	537.507 €	454.791 €	819.491 €	1.130.307 €	1.614.248 €	1.586.845 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</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>
Total des 34 zones de secours belges	51.973.600 €	47.567.000 €	40.247.000 €	72.414.000 €	110.408.584 €	162.076.000 €	162.770.000 €

## **B. Evolution prévisible de financement incendie (vision à 3 ans)**

### B.0. Introduction

La première partie (titre A) de la présente analyse s'est concentrée sur un ensemble de données, financières essentiellement, qui concernaient la situation historique des SRI, et leur évolution progressive vers un fonctionnement en zone.

Si un certain nombre de règles et de normes nouvelles (de fonctionnement en zones, de statut du personnel unique, d'exercice des missions et interventions) sont désormais connues car inscrites dans les textes juridiques depuis quelques années parfois, leur mise en œuvre effective « sur le terrain » n'a pu commencer de manière efficace que lors de la constitution officielle des organes décisionnels des ZS, soit au plus tôt à partir de janvier 2015 (voire janvier 2016 pour la dernière ZS wallonne constituée).

Les moyens financiers de plus en plus importants consacrés par l'autorité fédérale à la mise en place des zones et à l'exercice de leur missions rationalisées et plus ambitieuses qu'avant réforme, n'ont commencé à être affectés à de telles tâches de fonctionnement zonal que dans le cadre des plans zonaux décidés et approuvés en 2015, et exécutés principalement à partir de 2016.

Pour la très grande partie des ZS, la situation actuelle, fin 2017, n'est le fruit que de deux années de décisions budgétaires zonales « en régime ».

Or, un nombre important de normes, règles et dispositions juridiques et opérationnelles en matière de sécurité civile au sens large, restent encore à ce jour à l'état de projet, de concrétisation, ou de révision, et cela au niveau fédéral principalement.

Il en résulte pour les ZS comme pour l'ensemble du fonctionnement de la sécurité civile dans notre pays, une série d'inconnues, de paramètres encore incertains, et donc de risques et perspectives potentiellement défavorables sur le plan financier. D'autres éléments, tout aussi incertains ou imprécis, auront, à l'inverse un impact positif sur le fonctionnement, et donc possiblement le financement, des ZS.

**Ces éléments d'incertitudes doivent à partir de maintenant être monitorés, et c'est ce que notre association se propose de faire, par la présente étude, qui devra idéalement être actualisée sur base annuelle.**

De la sorte, et en étroite concertation avec les autorités, fédérales via la commission d'accompagnement de sécurité civile notamment, mais aussi régionales et provinciales le cas échéant, l'évolution des ZS vers un fonctionnement optimal, « en régime », pourra être accompagnée, sur une durée de 3 à 5 années à compter d'aujourd'hui (2020 / 2022).

Dans les sections qui suivent, nous avons donc tenté d'identifier, même de manière sommaire et imprécise, les principales incertitudes financières (positives comme négatives) qui attendent les ZS au cours des trois prochaines années.

Si ces perspectives défavorables induisent des surcoûts non pris en compte à ce stade par l'autorité fédérale, nous demanderons évidemment, au nom des ZS, que ceux-ci soient dans un premier temps évalués et chiffrés avec précision, et ensuite intégralement compensés par une augmentation correspondante des dotations fédérales, et cela en application de l'article 67 al. 2 LSC.

Et bien sûr, à l'inverse, les perspectives favorables seront comptabilisées au crédit de l'autorité fédérale, si elle en est à l'origine.

En raison de la mise en place encore incomplète des différents services au sein de chaque ZS, nous devons constater que la liste des dangers et perspectives défavorables (point B.1, ci-après) est bien plus longue à ce stade que celles des incertitudes favorables (point B.2.) pour le budget des ZS.

Les listes figurant au point B.1. comme B.2., ont été classées - de manière évidemment encore très approximative à ce jour - selon l'importance de l'impact financier que les ZS peuvent en craindre ou en espérer.

## B.1. Principaux dangers et perspectives défavorables pour les zones et les communes

### B.1.1. Missions - La mise en œuvre de l'aide adéquate la plus rapide dès 2018

L'élément d'incertitude qui apparaît le plus défavorable pour les ZS en 2017 est, sans surprise, l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, des normes de l'aide adéquate la plus rapide (AA+R), telle que reprises en annexe de l'arrêté royal du 10 novembre 2012, lequel arrêté prévoyait un délai de cinq ans pour sa mise en œuvre effective.

La caractéristique essentielle de ces normes est de prévoir, dans la grande majorité des interventions des services d'incendie, un départ à 6 personnes, alors que jusqu'ici les départs à 4 pompiers (voire moins) étaient courants.

Il a été question, pendant la première moitié de l'année 2017, d'une possibilité de dérogation exceptionnelle à accorder à certaines zones à leur demande, dérogation permettant un report et une entrée en vigueur phasée de ces normes, au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2018, au sein de la ZS demandeuse, mais il semble aujourd'hui que le Ministre de l'Intérieur soit revenu sur cette possibilité annoncée (cf. Question parlementaire n° 20.373 du 20.9.2017 de M. Eric Thiébaud, CRIV 54 COM 728, p.5), en considérant que le délai de cinq ans accordés en 2012, ainsi que les montants octroyés par le fédéral depuis 2010 en vue de la mise en place de la réforme, sont suffisants pour implémenter les nouvelles normes dans toutes les ZS.

Cet argument nous semble perdre de vue que :

- d'une part, la création effective des zones (et la compétence officielle de leurs organes politiques, dans le cadre d'un plan opérationnel adapté à la réalité de ladite ZS) ne remontent qu'à moins de 3 ans (voire 2) pour la plupart des ZS. Ce qui rend moins pertinent l'argument du délai suffisant laissé aux ZS pour leur permettre de préparer la mise en œuvre des normes édictées ;
- ensuite, et surtout, les conditions, juridiques, administratives, et organisationnelles dans lesquelles les ZS sont appelées à mettre en place ces nouvelles normes, restent mouvantes et incomplètes. Un exemple parmi d'autres : les exigences de formations, de base et continuée, ont pour effet de décourager les (candidats) pompiers volontaires et rendent impraticables l'engagement de personnel en suffisance, dans les délais impartis du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

### B.1.2. Personnel - L'arrêt attendu de la CJUE en matière de gardes à domicile

Si la Cour de Justice de l'Union européenne confirme que les pompiers volontaires sont visés par le champ d'application de la directive européenne relative au temps de travail, et que les 48h de travail hebdomadaire que les travailleurs sont autorisés à prester selon les dispositions de la directive le sont par travailleur et non par relation de travail, les pompiers volontaires qui ont déjà un travail principal à temps plein seront limités dans les heures qu'ils peuvent prester pour la zone de secours.

Et ils pourraient l'être encore plus si la Cour revoyait sa jurisprudence et estimait que les heures de garde à domicile sont à comptabiliser comme temps de travail.

De telles positions pourraient signifier la fin du volontariat des pompiers volontaires. Et le coût d'une éventuelle professionnalisation intégrale des pompiers volontaires a été chiffrée,

par les services de l'Union, à 200 millions d'euros par an pour les seules zones de secours wallonnes.

Nous attendons donc avec beaucoup d'appréhension l'arrêt que rendra la CJUE. Toutefois, durant l'été 2017, nous avons eu un signal rassurant car l'avocat général s'est prononcé dans un sens qui pourrait permettre le maintien du volontariat. Il ne reste plus qu'à espérer que la Cour se prononce dans le même sens, ou même mieux confirme que les pompiers volontaires ne sont pas visés par la directive, que la limite de 48h de travail se calcule par relation de travail et que les gardes à domicile ne sont pas à compter comme du temps de travail.

#### B.1.3. Personnel - Les cotisations sociales sur les prestations des pompiers volontaires

L'article 17quater de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 prévoit un mécanisme d'exonération pour le paiement des cotisations sociales sur les prestations effectuées par les pompiers volontaires.

Dans les instructions administratives pour les administrations provinciales et locales, nous retrouvons les informations suivantes au sujet des pompiers volontaires :

*« Bien que le texte de l'article 17quater fût muet, le Ministre des Affaires Sociales de l'époque précisa que la distinction qui était de pratique administrative avant le 1-1-1991 entre d'une part les indemnités pour prestations régulières (toujours assujetties aux cotisations de sécurité sociale) et d'autre part les indemnités pour prestations exceptionnelles (toujours exonérées de cotisations de sécurité sociale) restait d'application. »*

Cette distinction administrative implique que les gardes en caserne, même inactives, sont soumises à cotisations sociales, or les pompiers volontaires prestent de plus en plus de gardes en caserne plutôt qu'à leur domicile, donc le plafond d'exonération risque d'être plus vite et plus fréquemment atteint, avec pour conséquence, le paiement de cotisations sociales.

#### B.1.4. Personnel - Les cotisations sociales sur les prestations des ambulanciers volontaires

Les instructions administratives précitées prévoient que « les indemnités payées à un ambulancier qui n'est pas pompier sont soumises aux cotisations de sécurité sociale. Les ambulanciers volontaires qui n'ont pas de brevet de pompier, sont assujettis aux cotisations de sécurité sociale pour toutes leurs prestations dans le cadre du service 100, en ce compris les interventions avec ambulances en raison d'un appel d'urgence ou d'un avis d'incendie. »

Or la réforme a créé un régime d'ambulanciers non pompiers. Il y a là aussi lieu à paiement de cotisations sociales.

#### B.1.5. Personnel - Le pécule de vacances des pompiers professionnels

L'arrêté royal portant statut pécuniaire des pompiers prévoit que les pompiers professionnels bénéficient du même pécule de vacances que les agents de l'Etat fédéral.

Or le texte applicable aux agents du Fédéral vient de changer. Jusqu'à présent, selon l'ancien texte applicable au Fédéral et par renvoi aux pompiers professionnels, les autorités pouvaient prévoir un pécule compris dans une fourchette de 65 à 92% d'un douzième du traitement annuel. Le nouveau texte prévoit un pécule de 92%.

Il y a donc un surcoût pour les employeurs qui prévoyaient un pécule inférieur à 92%.

#### B.1.6. Personnel - Le pécule de vacances des pompiers/ambulanciers volontaires

Les pompiers volontaires n'ont pas droit à un pécule de vacances du secteur public, mais ils peuvent bénéficier d'un pécule de vacances du secteur privé pour les prestations qu'ils effectuent et qui sont soumises à cotisations sociales. Selon une pratique administrative, les prestations exceptionnelles sont toujours exonérées de cotisations. Pour certains, les prestations effectuées à l'occasion d'une garde à domicile rentreraient dans la catégorie des prestations exceptionnelles, tandis que les gardes en caserne ne seraient pas exonérées.

Selon certains responsables de zone, il résulte de la réforme et des exigences/interprétations du Fédéral que les gardes à domicile sont rendues impossibles. Ce qui implique une augmentation des gardes en caserne plutôt qu'à domicile.

Si cela se confirme, *de facto*, il y aurait plus de prestations non exonérées de cotisations (gardes en caserne), le plafond d'exonération serait plus vite atteint et il y aurait un surcoût lié au paiement de cotisations sociales et par conséquent de pécules de vacances (secteur privé) aux volontaires. En effet, les instances de sécurité sociale (ONSSAPL et ONSS) estiment que le régime du secteur privé de vacances annuelles est d'application en ce qui concerne le pécule de vacances des volontaires. En d'autres termes, un pompier volontaire a droit à un pécule de vacances calculé selon les indemnités soumises aux cotisations de sécurité sociale (donc pas sur celles exemptées sur la base de l'article 17quater AR 28.11.1969).

Nous savons que des pompiers volontaires ont déjà pris contact avec un avocat afin de réclamer paiement du pécule de vacances pour le futur et pour le passé (arriérés). Le délai de prescription est un délai de trois ans, à compter de la fin de l'année de l'exercice de vacances à laquelle se rapporte le pécule de vacances.

Notons qu'un raisonnement similaire pourrait être tenu pour les prestations des ambulanciers volontaires.

#### B.1.7. Personnel - L'argument de la discrimination entre volontaires et professionnels

Un tel argument est invoqué par le Conseil d'Etat et par certains avocats. S'il devait être retenu, les pompiers volontaires pourraient demander à bénéficier des avantages réservés, par leur statut pécuniaire, aux seuls pompiers professionnels, à savoir, au-delà du pécule de vacances, d'une allocation de foyer ou de résidence et d'une allocation de fin d'année.

Il semble que cet argument ne tienne pas compte de la position de la Cour constitutionnelle (arrêt du 9 juillet 2013) qui s'est fondée sur les différences existant entre les pompiers professionnels et les pompiers volontaires et a rappelé que « les pompiers volontaires exercent, sur une base volontaire, une activité de manière accessoire à une activité

professionnelle ou à un autre statut » pour conclure à l'absence de discrimination entre pompiers professionnels et pompiers volontaires.

La rigueur impose toutefois de préciser que le litige en cause portait sur le temps de travail (avant réforme) et non sur le statut pécuniaire post réforme.

#### B.1.8. Personnel - ONSS : vacances annuelles reconnues aux pompiers volontaires

Au-delà de l'interprétation de l'ONSSAPL relative au droit au pécule de vacances du secteur privé, l'ONSS conclut que les pompiers volontaires ont droit à un pécule de vacances du secteur privé pour autant qu'ils effectuent des prestations soumises à cotisations sociales, mais aussi à des jours de congé de vacances annuelles. Or cela ne correspond pas à la philosophie de la réforme et du nouveau statut du personnel opérationnel des zones de secours qui réserve les jours de congé de vacances annuelles aux seuls pompiers professionnels.

Il semble que la position adoptée par l'ONSS s'éloigne donc très fortement de l'esprit du volontariat. Une telle position risque d'encore réduire la disponibilité des pompiers volontaires.

#### B.1.9. Personnel - La professionnalisation des pompiers/ambulanciers volontaires

Les zones de secours sont, d'une part, confrontées à des problèmes de disponibilité des volontaires et dans le même temps en présence de volontaires qui réclament des droits comparables à ceux des professionnels et donc confrontées à une augmentation du coût des volontaires.

Face à ce constat de volontaires qui coûtent de plus en plus cher et qui sont de moins en moins disponibles et motivés (durée de la formation notamment), nous pouvons craindre que certains décideurs fassent le choix d'une professionnalisation, par définition plus coûteuse.

#### B.1.10. Personnel - Le coût des pensions

Comme tous les autres employeurs publics locaux, les zones de secours sont confrontées à des cotisations de pension qui augmentent et à une facture de responsabilisation afin de financer le régime de pension des agents statutaires.

Mais pour elles, le projet du Ministre des Pensions Daniel Bacquelaine relatif à la pension mixte n'aura que peu d'impact car les agents opérationnels, majoritaires dans les zones, sont des agents statutaires nommés dès la fin de leur stage, soit en tout début de carrière à la zone de secours.

#### B.1.11. Personnel - La liaison du statut pécuniaire des pompiers à celui des agents fédéraux

Nous l'avons vu plus haut au sujet du pécule de vacances des pompiers professionnels, les modifications apportées au statut des agents des services publics fédéraux, sans

concertation avec les représentants des zones de secours, peuvent avoir de lourdes conséquences pour les zones de secours, en raison de la liaison, sur certains points, du statut des pompiers à celui des agents fédéraux.

#### B.1.12. Personnel - Quid d'autres droits sociaux en raison de l'activité de volontaire ?

Comme abordé précédemment, l'ONSS reconnaît un droit au pécule de vacances aux pompiers volontaires ainsi qu'un droit à des jours de congé de vacances annuelles. Il semble donc que l'ONSS considère les activités des pompiers volontaires comme étant soumises à cotisations sociales et ouvrant des droits en matière de vacances annuelles. Une telle interprétation semble assimiler le volontariat des pompiers à une réelle activité professionnelle.

Nous pouvons nous interroger quant aux conséquences d'un tel raisonnement s'il était poussé à l'extrême. Les pompiers volontaires iront-ils bientôt jusqu'à revendiquer des droits dans les autres branches de la sécurité sociale ?

#### B.1.13. Organisation - Les réformes de l'aide médicale urgente et de la Protection civile

La réforme de l'aide médicale urgente (AMU) annoncée depuis plusieurs années, prend en 2017 un nouveau tournant, avec des crédits annuels en hausse, obtenu par la Ministre de la Santé publique Maggie De Block, notamment pour le subventionnement de certains services d'ambulance. Or, l'on sait que, en Wallonie certainement, plus de 7 départs pompiers sur 10 sont en réalité des départs ambulances. La réforme de l'AMU est en phase d'accélération à partir de 2018, avec de nouveaux crédits budgétaires en hausse.

Ce qui précède peut sembler une bonne nouvelle pour les ZS, et ce le sera sans doute en grande partie (cf. B.2.2. plus loin). Mais il ne faut pas perdre de vue que cette réforme va induire de nouvelles normes d'intervention AMU, une redistribution des agréments AMU par le SPF Santé publique, et donc un risque éventuel pour les services AMU remplis par certains postes au sein de ZS plus rurales, où les interventions ambulances sont à la fois plus chères et plus lentes que dans les zones plus urbanisées du pays.

Il conviendra de rester attentif aux effets pervers que pourrait avoir cette réorganisation pour certains services ambulances des ZS.

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

#### B.1.14. Organisation - Le développement des services administratifs et de support

La question du (sur)coût induit par l'administratif et le back-office d'une nouvelle manière de fonctionner au sein de nouvelles entités zonales, reste entière à ce jour.

En effet, les analyses financières réalisés par l'autorité fédérale depuis les débuts de la réforme (et notamment par l'ancienne Ministre de l'Intérieur, Joëlle Milquet), ont accordé – à

raison – énormément d'importance aux surcoûts prévisibles du personnel opérationnel (nouveau statut des pompiers professionnels et des volontaires, des ambulanciers, nouvelles normes d'intervention, etc.) 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 (communes-centres de groupe ou communes autonomes) pouvait purement et simplement être transféré au sein du personnel administratif de la nouvelle ZS, et cela dans le cadre d'une opération budgétairement neutre au sein de chaque zone.

Or, rien n'est plus faux. En réalité, le personnel administratif communal qui gérait les services d'incendie avant réforme, n'était autre que le personnel en charge, par ailleurs, des ressources humaines de toute la commune, des marchés publics communaux, des travaux, etc. Ces employés communaux sont donc 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 du fonctionnement au sein de la nouvelle entité zonale.

Une base de travail pourrait consister, sur ce point à considérer que toute organisation opérationnelle induit un coût administratif de l'ordre de 10%.

## B.2. Principales chances à saisir et perspectives favorables pour les zones et les communes

### B.2.1. La mise en commun de certaines fonctions opérationnelles et administratives

L'encouragement à des modes contractuels de collaboration entre zones, par exemple au niveau provincial, spécialement pour les provinces de Liège (6 ZS), du Hainaut (3 ZS) et de Namur (3 ZS) sera un facteur important d'une gestion plus équilibrée de certaines charges d'encadrement ou de support, récurrentes, prévisibles et standardisées :

- dispatching opérationnel,
- assurances,
- marchés publics,
- centrales d'achat,
- informatique,
- services sociaux pour le personnel,
- services juridiques,
- services techniques spécialisés,
- etc.

Des initiatives ont déjà été lancées en ce sens, soit entre zones directement, soit à l'initiative et avec l'aide et l'encadrement des institutions provinciales wallonnes.

A cet égard, il convient de rappeler l'appui financier, administratif et technique non négligeable des provinces wallonnes, dans le cadre principalement des initiatives de la Région wallonne depuis 2015 (obligation de consacrer 10% du Fonds des provinces à l'aide aux communes pour la réforme de la sécurité civile, et 10% de plus pour renforcer la supracommunalité au sens large).

Il importe toutefois de rappeler que ces initiatives wallonnes, plus que bienvenues pour les autorités communales dans le cadre des surcoûts inévitables qu'entraîne la réforme fédérale de la sécurité civile, doivent être considérées comme un apport local ou supralocal, et non comme une aide financière fédérale.

Cela signifie que pour le calcul futur de l'évolution vers une répartition 50/50 entre les efforts financiers fédéraux et communaux, ces nouveaux moyens, en espèces ou en nature, de la Région wallonnes et des provinces wallonnes, doivent être comptabilisées comme provenant des communes, et non de l'autorité fédérale.

### B.2.2. La réforme de l'aide médicale urgente

Sera en revanche à porter au crédit de l'autorité fédérale, l'impact positif attendu de la réforme de l'aide médicale urgente (AMU).

Comme pour toute réforme, l'octroi de moyens financiers nouveaux s'accompagne d'une volonté de rationalisation et d'amélioration des services existants.

Et quand l'on sait que les services d'ambulances, qui constituent une bonne partie des départs au sein des SRI et aujourd'hui des ZS (on cite souvent le chiffre de 70% des interventions des pompiers), ne bénéficiaient, jusqu'à 2015, de quasiment aucune subvention ni autre forme d'aide de la part de l'autorité fédérale, on mesure mieux l'intérêt des responsables zonaux pour un meilleur soutien financier et organisationnel du SPF Santé publique en faveur des services d'ambulances.

Un budget nouveau de 35 millions EUR a ainsi été décidé en Conseil des Ministres thématique sur la sécurité, les 13 et 14 mai 2017. L'année précédente, une première augmentation budgétaire, plus modeste (de l'ordre de 5 millions EUR) avait été décidée pour un effort structurel au titre de « subsides pour permanence » d'ambulances, que ce soit au sein des ZS, dans les hôpitaux ou dans les services privés d'ambulances AMU.

Même si les détails concrets de la mise en œuvre de cette restructuration des services AMU ne sont pas encore connus, son impact sur le fonctionnement et le financement des ZS devrait être dans l'ensemble plutôt positif.

### B.2.3. La réforme de la Protection civile

Enfin, l'effet concret pour les ZS de la réforme du corps fédéral de la Protection civile (PC) reste à ce jour l'objet de discussions très animées, quant à savoir s'il sera, globalement ou selon les sous-régions, favorable ou non pour l'organisation des missions des pompiers au sein des ZS.

Il nous apparaît cependant que la rationalisation des missions respectives des ZS (sécurité civile de première ligne) et celle, de seconde ligne (appui et spécialisation, comme c'est le cas pour la police fédérale par rapport aux zones de police dans le cadre de la police intégrée, structurée à deux niveaux) des missions de la Protection civile réformée, avec effet en 2020, permettra une clarification du rôle et des conditions d'intervention de chaque service.

L'éloignement de la Protection civile de plusieurs sous-régions du pays, par l'effet de la suppression prévue de 4 des 6 unités actuelles, pour ne garder que les unités de Crisnée en province de Liège, et Braschaat en province d'Anvers, a un effet immédiat pour les collaborations historiques entre certains SRI et l'unité de la PC qui était jusqu'ici située à proximité, et qui exerçait de facto des missions de première ligne en même temps que les pompiers locaux, missions qui n'entrent pas dans la compétence de la PC sur le plan juridique.

L'autorité fédérale considère désormais que ce type d'aide pragmatique ne repose sur aucun principe juridique et organisationnel défendable, notamment au regard de l'équité par rapport aux autres SRI (et ZS aujourd'hui), lesquels ne disposaient pas d'une telle aide au quotidien.

Par ailleurs, la réforme a pour but de mieux classifier les types d'intervention, et par conséquent d'accentuer et de mieux organiser la « montée en puissance » des moyens engagés en réponse aux incendies et catastrophes, en fonction de leur ampleur, de leur degré de dangerosité et de leur évolution. Un départ de la PC, même située à une heure de route de lieu de l'intervention, ne sera en principe pas un problème en termes de temps d'intervention, puisque les services de chaque ZS, intervenant seule avec l'aide de la ou des ZS voisines, seront désormais encore mieux équipés et formés pour faire face aux effets d'un accident de grande ampleur ou d'une catastrophe, de moins dans la première heure de sa survenance.

Enfin, la réforme de la PC prévoit une diminution du nombre de membres fédéraux de la PC, mais une revalorisation de leur statut, et la possibilité de passerelles, par transfert de personnel ou de mise à disposition, vers le personnel des ZS, et cela à des conditions financières avantageuses pour les ZS, du moins pendant les trois premières années.

Une opération de transfert similaire est prévue pour une (petite) partie du matériel de la PC.

L'effet concret de cette réforme sur l'organisation du travail des ZS dans les 2 à 3 prochaines années reste évidemment encore à évaluer, mais elle aura probablement certains effets positifs pour ces dernières.

## C. Appréciation de la neutralité budgétaire communale en 2017

Pour rappel, une des grandes avancées du lobbying de notre association dans le cadre de la réforme incendie fut de faire admettre, à travers l'article 67 alinéa 2 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile, le principe de neutralité budgétaire pour les communes, dans chaque zone tant que le fédéral n'aura pas rééquilibré le financement fédéral / local.

Formulé plus simplement, ce principe signifie que tant que l'autorité fédérale ne finance pas les zones de secours au même niveau (« 50/50 ») que les communes, les dépenses communales, agrégées au niveau de chaque zone, ne sont pas censées augmenter par le fait de la mise en œuvre de ces zones. Par conséquent, tous les surcoûts de la réforme sont à charge de l'autorité fédérale, de même que tout autre surcoût, à tout le moins décidé par le Fédéral ou découlant de ses décisions ou omissions, qu'il soit lié ou non à la réforme, devrait également être à charge du Fédéral tant que le ratio 50/50 n'est pas atteint (et, ensuite, rester à charge du Fédéral pour 50 %).

Sur base des données développées ci-dessus, nous allons maintenant évaluer si les moyens supplémentaires dégagés par l'état fédéral auront permis de rééquilibrer le financement communal / fédéral. L'exercice sera réalisé pour chaque année de 2011 à 2017.

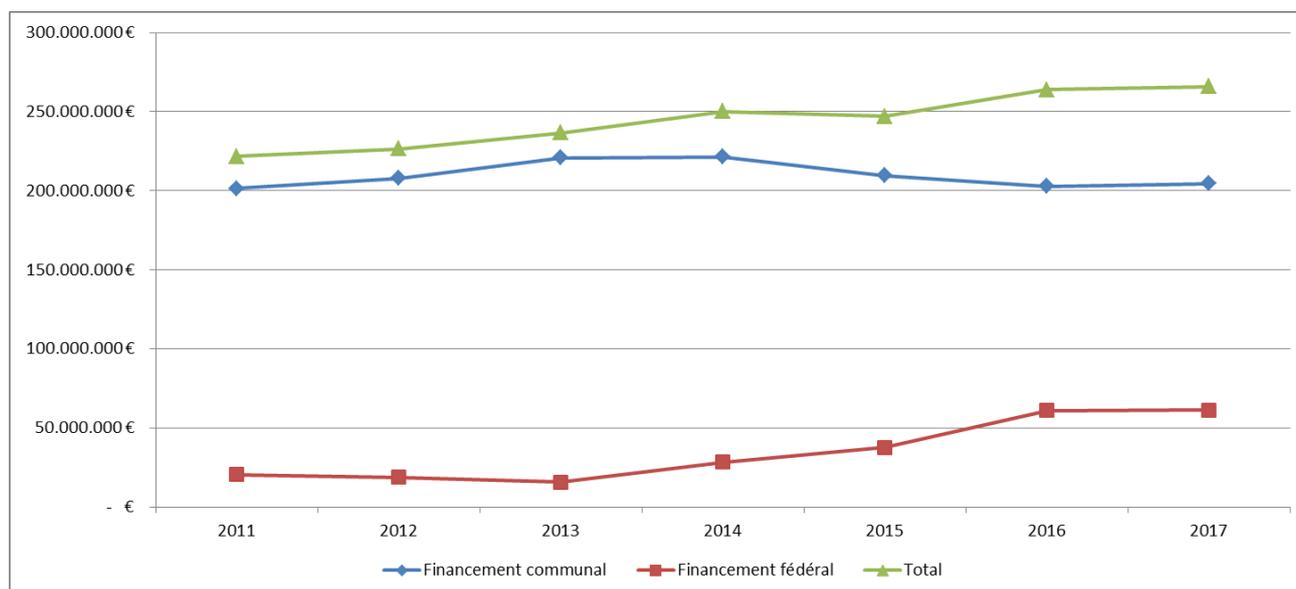
Additionnons maintenant les deux tableaux de synthèse repris aux points 2.4 et 3.4 reprenant d'une part le montant retenu pour le financement communal et d'autre part les montants retenus pour le financement fédéral :

Financement communal + fédéral	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ZS du Brabant Wallon	17.301.155 €	18.477.957 €	19.105.342 €	20.066.191 €	22.760.115 €	21.285.169 €	22.450.133 €
ZS Wallonie Picarde	14.818.891 €	15.178.109 €	14.914.038 €	16.805.336 €	17.794.916 €	21.744.704 €	22.066.200 €
ZS Hainaut-Est	35.885.201 €	35.607.869 €	43.656.171 €	44.670.702 €	43.146.637 €	40.355.300 €	40.792.027 €
ZS Hainaut-Centre	32.369.417 €	32.559.793 €	32.232.671 €	33.738.303 €	39.121.034 €	41.068.737 €	37.241.760 €
ZS de Hesbaye	2.139.658 €	2.518.350 €	2.457.374 €	2.813.418 €	2.925.188 €	3.457.602 €	3.310.671 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	41.944.393 €	43.093.085 €	44.161.080 €	45.285.592 €	47.445.111 €	51.780.217 €	51.957.796 €
ZS Hemeco	7.343.543 €	7.436.574 €	7.252.954 €	8.282.234 €	7.052.046 €	6.698.959 €	5.642.912 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	14.526.889 €	12.353.064 €	12.115.574 €	12.573.585 €	11.551.206 €	11.269.138 €	12.417.673 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	2.446.380 €	2.248.733 €	2.273.580 €	2.357.256 €	2.845.206 €	3.457.366 €	3.248.252 €
ZS de Luxembourg	18.677.908 €	26.147.079 €	20.801.300 €	21.403.202 €	18.046.446 €	23.240.750 €	23.951.811 €
ZS NAGE	15.093.178 €	15.547.717 €	15.638.119 €	16.552.601 €	17.007.462 €	18.307.717 €	20.130.929 €
ZS DINAPHI	11.970.971 €	8.496.442 €	14.135.409 €	10.964.536 €	9.777.489 €	12.826.402 €	13.442.335 €
ZS Val de Sambre	3.857.396 €	3.996.980 €	4.574.670 €	10.617.626 €	4.292.212 €	4.492.233 €	4.872.819 €
ZS Zone DG	3.407.538 €	2.911.391 €	3.255.336 €	3.912.974 €	3.324.851 €	3.929.222 €	4.447.429 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>221.782.520 €</b>	<b>226.573.142 €</b>	<b>236.573.618 €</b>	<b>250.043.555 €</b>	<b>247.089.919 €</b>	<b>263.913.515 €</b>	<b>265.972.748 €</b>

Premier constat tiré de ce tableau : on constate que les dépenses 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 ! Si nos données complètes débutent à partir de 2011, rappelons que la loi doit calculer le surcoût depuis 2007. On peut s'attendre à ce que la hausse des coûts soit encore plus conséquente si on regarde l'évolution à partir de cette date.

Si on examine maintenant qui a principalement supporté cette augmentation des dépenses, on voit qu'elle se décompose comme suit :

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Financement communal	201.330.908 €	207.855.527 €	220.736.423 €	221.547.845 €	209.499.017 €	202.730.837 €	204.504.968 €
Financement fédéral	20.451.612 €	18.717.615 €	15.837.195 €	28.495.710 €	37.590.901 €	61.182.678 €	61.467.781 €
<b>Total</b>	<b>221.782.520 €</b>	<b>226.573.142 €</b>	<b>236.573.618 €</b>	<b>250.043.555 €</b>	<b>247.089.919 €</b>	<b>263.913.515 €</b>	<b>265.972.748 €</b>



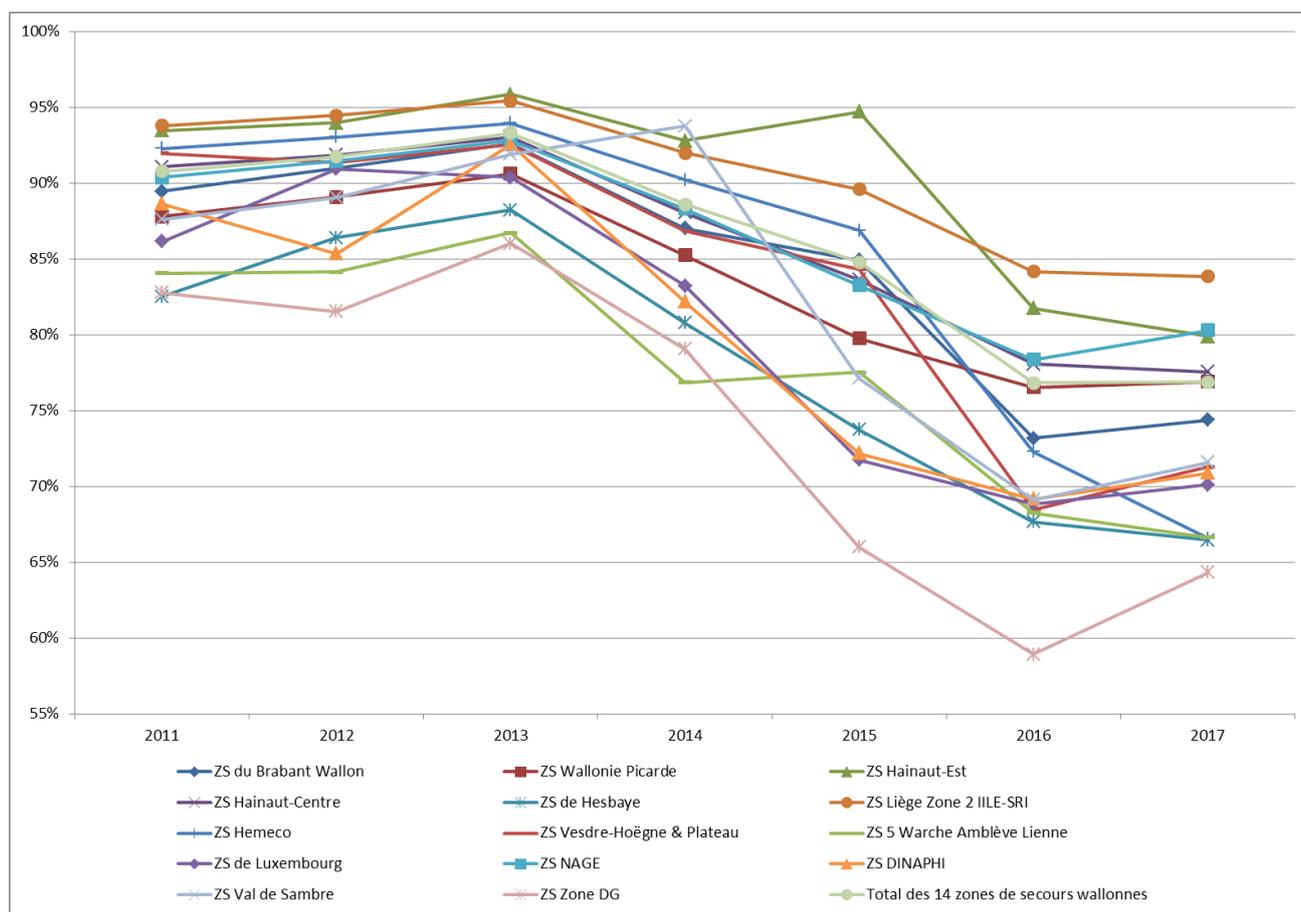
Si on exprime cette évolution à travers les ratios respectifs de financement, et ce de manière globale et zone par zone, on constate de manière encore plus claire que l'augmentation du financement global (communal + fédéral) des zones depuis 2011 jusqu'à présent a d'abord été pris principalement en charge par les communes jusqu'en 2013 puis cette augmentation de besoin de financement des zones de secours a ensuite été avant tout prise en charge par l'état fédéral, comme le démontre l'évolution du ratio communal :

Ratio communal	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ZS du Brabant Wallon	89,5%	91,0%	92,6%	87,0%	84,9%	73,2%	74,4%
ZS Wallonie Picarde	87,8%	89,1%	90,6%	85,2%	79,8%	76,5%	76,9%
ZS Hainaut-Est	93,5%	94,0%	95,8%	92,8%	94,7%	81,7%	79,9%
ZS Hainaut-Centre	91,1%	91,9%	93,0%	88,0%	83,6%	78,1%	77,5%
ZS de Hesbaye	82,5%	86,4%	88,2%	80,8%	73,7%	67,7%	66,4%
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	93,8%	94,5%	95,4%	92,0%	89,6%	84,2%	83,8%
ZS Hemeco	92,3%	93,0%	94,0%	90,2%	86,9%	72,3%	66,6%
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	92,0%	91,3%	92,5%	86,8%	84,3%	68,5%	71,3%
ZS 5 Warche Amblève Liègne	84,1%	84,1%	86,7%	76,8%	77,5%	68,2%	66,6%
ZS de Luxembourg	86,1%	90,9%	90,4%	83,2%	71,7%	68,8%	70,1%
ZS NAGE	90,4%	91,4%	92,8%	88,3%	83,3%	78,4%	80,3%
ZS DINAPHI	88,6%	85,3%	92,5%	82,2%	72,2%	69,2%	70,9%
ZS Val de Sambre	87,6%	89,1%	91,9%	93,8%	77,1%	69,1%	71,6%
ZS Zone DG	82,8%	81,5%	86,0%	79,1%	66,0%	58,9%	64,3%
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>90,8%</b>	<b>91,7%</b>	<b>93,3%</b>	<b>88,6%</b>	<b>84,8%</b>	<b>76,8%</b>	<b>76,9%</b>

Ainsi qu'en toute logique, le ratio fédéral :

Ratio fédéral	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
ZS du Brabant Wallon	10,5%	9,0%	7,4%	13,0%	15,1%	26,8%	25,6%
ZS Wallonie Picarde	12,2%	10,9%	9,4%	14,8%	20,2%	23,5%	23,1%
ZS Hainaut-Est	6,5%	6,0%	4,2%	7,2%	5,3%	18,3%	20,1%
ZS Hainaut-Centre	8,9%	8,1%	7,0%	12,0%	16,4%	21,9%	22,5%
ZS de Hesbaye	17,5%	13,6%	11,8%	19,2%	26,3%	32,3%	33,6%
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	6,2%	5,5%	4,6%	8,0%	10,4%	15,8%	16,2%
ZS Hemeco	7,7%	7,0%	6,0%	9,8%	13,1%	27,7%	33,4%
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	8,0%	8,7%	7,5%	13,2%	15,7%	31,5%	28,7%
ZS 5 Warche Amblève Liègne	15,9%	15,9%	13,3%	23,2%	22,5%	31,8%	33,4%
ZS de Luxembourg	13,9%	9,1%	9,6%	16,8%	28,3%	31,2%	29,9%
ZS NAGE	9,6%	8,6%	7,2%	11,7%	16,7%	21,6%	19,7%
ZS DINAPHI	11,4%	14,7%	7,5%	17,8%	27,8%	30,8%	29,1%
ZS Val de Sambre	12,4%	10,9%	8,1%	6,2%	22,9%	30,9%	28,4%
ZS Zone DG	17,2%	18,5%	14,0%	20,9%	34,0%	41,1%	35,7%
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>9,2%</b>	<b>8,3%</b>	<b>6,7%</b>	<b>11,4%</b>	<b>15,2%</b>	<b>23,2%</b>	<b>23,1%</b>

Le graphique ci-dessous permet de mieux visualiser comment a évolué le ratio de financement communal au cours de ces dernières années :



On constate ainsi de manière claire, et relativement uniforme pour chacune des 14 zones, que si ce ratio de financement communal a légèrement encore évolué à la hausse de 2011 à 2013, passant 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 %). Le ratio de

financement fédéral pour 2017 varie quant à lui dans une fourchette allant de 16,2 % à 35,7 % selon les zones.

**A 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).**

Cette évolution n'est pas aussi claire pour certaines zones wallonnes. Ainsi, nous avons relevé que 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 connaissent un montant de dépenses plus élevé en 2017 qu'en 2014.

Il conviendra donc d'être particulièrement vigilant lors de la mise en œuvre de l'article 67 § 2 afin de s'assurer que les communes d'aucune zone de secours n'aient contribué davantage en termes réels depuis la réforme en comparaison que leur apport effectif en 2007<sup>15</sup>. L'impact de l'inflation devra être neutralisé afin de pouvoir réaliser la comparaison en terme réels tel que l'indique l'article 67 § 2.

---

<sup>15</sup> Dans le cadre de cette étude, nous ne disposons pas de données nécessaires pour s'en assurer car c'est à partir de 2011 que les communes ont rentré leurs données budgétaires sous forme de fichier SIC.

## D. Conclusion

Aujourd'hui, nous nous trouvons au milieu du gué. Certes, la situation s'est améliorée et nos efforts constants pour obtenir un financement conséquent de la réforme ne s'est pas avéré vain. Depuis 2014, le financement communal envers les 14 zones de secours wallonnes a diminué, passant de 222 millions en 2013 à 204 millions en 2017 tandis que le financement fédéral est dans le même temps passé de 16 millions à 61 millions. Le ratio de financement communal / fédéral qui était de 93 % / 7 % en 2013 peut être évalué à 77 % / 23 % à ce jour.

Certes, les montants fédéraux annoncés par la récente circulaire aux zones de secours se veulent rassurants. Pour rappel, celle-ci prévoit une dotation complémentaire portée à 115,4 millions pour l'ensemble des zones du pays, en plus des 32 millions réservés à la dotation de base.

Ainsi, ils devraient se ventiler comme suit entre les zones de secours wallonnes, tant pour 2018 que pour 2019 :

	Dotation fédérale de base	Fonctionnement opérationnel de la zone	Harmonisation du statut	Mandat Commandant de zone	Mesures Fin de carrière	Total dotation fédérale
ZS du Brabant Wallon	1.125.973 €	3.163.230 €	454.058 €	17.920 €	453.395 €	5.214.577 €
ZS Wallonie Picarde	1.116.349 €	2.710.894 €	346.440 €	17.920 €	348.340 €	4.539.944 €
ZS Hainaut-Est	1.539.792 €	3.540.509 €	924.140 €	20.161 €	951.024 €	6.975.626 €
ZS Hainaut-Centre	1.693.771 €	4.615.327 €	987.880 €	20.161 €	857.028 €	8.174.166 €
ZS de Hesbaye	230.969 €	675.263 €	39.804 €	11.200 €	27.646 €	984.882 €
ZS Liège Zone 2 IILE-SRI	1.610.366 €	4.095.355 €	761.204 €	20.161 €	1.299.364 €	7.786.450 €
ZS Hemeco	349.661 €	988.485 €	178.137 €	11.200 €	210.110 €	1.737.593 €
ZS Vesdre-Hoëgne & Plateau	721.778 €	1.968.172 €	253.885 €	13.440 €	257.108 €	3.214.383 €
ZS 5 Warche Amblève Lienne	240.593 €	629.753 €	51.282 €	11.200 €	16.588 €	949.415 €
ZS de Luxembourg	1.597.534 €	4.026.549 €	441.992 €	17.920 €	210.110 €	6.294.106 €
ZS NAGE	898.212 €	1.917.077 €	343.854 €	13.440 €	364.928 €	3.537.511 €
ZS DINAPHI	840.470 €	2.405.268 €	136.178 €	13.440 €	44.234 €	3.439.590 €
ZS Val de Sambre	295.127 €	741.835 €	104.347 €	11.200 €	82.938 €	1.235.447 €
ZS Zone DG	362.493 €	935.819 €	66.307 €	11.200 €	2.765 €	1.378.584 €
<b>Total des 14 zones de secours wallonnes</b>	<b>12.623.087 €</b>	<b>32.413.536 €</b>	<b>5.089.508 €</b>	<b>210.565 €</b>	<b>5.125.578 €</b>	<b>55.462.274 €</b>
Total des 34 zones de secours belges	32.079.000 €	82.363.000 €	19.588.342 €	528.658 €	12.919.000 €	147.478.000 €

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 est encore loin et semble par ailleurs inatteignable si le fédéral ne souhaite 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 pour pouvoir évaluer définitivement l'impact de la réforme.

Ainsi, comme l'a mis en lumière le titre B., 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.

Pour tenter de mieux appréhender ces signaux inquiétants, notre association a réalisé en octobre 2017 une rapide enquête auprès des 14 ZS wallonnes, quant à la manière dont elles envisageaient leur proche avenir budgétaire (2018-2020).

Les réponses reçues, bien qu'incomplètes et imprécises - en raison notamment des incertitudes juridiques et organisationnelles décrites dans la présente étude -, laissent toutefois apparaître des points d'attention qui mériteraient un examen approfondi de la part de toutes les autorités concernées dans les prochains mois :

- ainsi, une zone a estimé récemment qu'à financement fédéral inchangé, les communes de sa zone seraient tenues d'augmenter annuellement de 4 à 5 % leur dotation à la zone pour maintenir le budget de la zone à l'équilibre dans les 7 prochaines années. Cette augmentation des besoins découle directement de l'intégration, dans ses projections pluriannuelles, des coûts salariaux supplémentaires faisant suite aux recrutements qui seront nécessaires pour répondre progressivement aux normes à respecter dans le cadre de l'aide adéquate la plus rapide ;
- une autre zone s'attend quant à elle à un accroissement des dotations communales de 18 à 20%. En cause, d'une part la nécessité absolue de professionnaliser certains volontaires (8 sergents et 9 sapeurs sur base d'une estimation minimale) pour assurer les départs en journée, surtout à partir du 1er janvier 2018, et d'autre part, le surcoût lié au paiement des pécules de vacances (estimé pour cette zone à 480.000 EUR par an).
- une troisième zone s'attend à un déficit croissant chaque année à partir de 2018. Pour y faire face, en prenant comme hypothèse une dotation fédérale de base constante au niveau de et une dotation fédérale complémentaire évoluant de 3,5 % chaque année à partir de 2018 et dotations communales équivalentes à 2017 pour les années 2018 à 2022), les dotations communales envers la zone devront alors augmenter de 24 % entre 2017 et 2018, puis de 10 % à 14 % chaque année ! Au final, le montant des dotations communales aura presque doublé en 5 ans, entre 2017 et 2022.

A ce titre, la zone en question estime qu'environ 40 pompiers professionnels supplémentaires seraient nécessaires, soit un coût additionnel structurel à ajouter de l'ordre de 2,6 millions € (65.000 TCC/sapeur) sans compter la formation nécessaire et les probables renforts en volontaires dans ses postes décentralisés. Le ratio de financement communal dans la zone passerait ainsi de 80 % en 2017 à 88 % en 2022, soit un retour en arrière flagrant par rapport aux objectifs de neutralité budgétaire zonale !

- deux autres zones encore, de taille importante, craignent de devoir demander une augmentation annuelle de 8 % à 13%. En 2018 et 2019. Ici aussi, le ratio de financement communal se dégrade pour passer de 75,5 % et 78 % en 2017 à 78,3 % à 82 % en 2018.

La présente étude s'achève donc sur le rappel des engagements fédéraux en matière de neutralité budgétaire zonale : le respect 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.

On citera par exemple :

- les coûts liés à la gestion administrative et logistique de la zone de secours (personnel « CALog », matériel, infrastructures, etc.) ;
- de manière générale, l'ensemble des coûts de mise en œuvre de la réforme dans le cadre de normes laissées en friche par le fédéral (ex : statut CALog, statut personnel ambulances, éléments des statuts administratif et fonctionnel soumis à négociations locales...) ;
- les coûts liés au fonctionnement des centres 112 ;
- les coûts liés au fonctionnement et à la disponibilité du réseau Astrid ;
- les coûts liés à l'exercice des missions d'aide médicale urgente (équipement, personnel, normes, etc.) ;
- les coûts liés à l'impact, sur les charges de pension du personnel communal, du transfert du personnel incendie des communes vers les zones ou découlant de toute décision fédérale impactant les charges de pension du personnel de SRI et des zones ;
- les coûts liés à des décisions ultérieures du gouvernement fédéral concernant le statut des agents de l'État (Comité A, Comité C...) et qui seraient également d'application aux pompiers ;
- etc.

Tout le défi sera de s'assurer ce que ce pan de la réforme n'amènera pas une contribution plus conséquente des communes wallonnes envers leurs zones de secours.

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.

KVO/IDU/JRO/30.11.2017