



Quels surcoûts pour la mise en œuvre des zones ?



John Robert
Conseiller Expert

Avant d'aborder mon propos, il convient de définir plus précisément ce que l'on doit entendre par « surcoûts » de la réforme :

- il s'agit des dépenses qui, dans l'ensemble de la réforme, sont apparues en supplément de ce qu'auraient coûté les services d'incendie si la réforme n'avait pas lieu. L'exposé qui suit tentera d'en définir plus précisément les critères ;
- il ne s'agit pas d'examiner la problématique plus spécifique de la régularisation des « redevances incendie », des « quotes-parts », etc. dans le régime de la loi de 1963 sur les services d'incendie, pas plus que du régime des futures dotations communales au sein de chaque zone.

En guise de « mise en bouche » à cette question fort délicate, un petit rappel historique sera bien utile.

Dans le régime de la loi du 31 décembre 1963 sur la protection civile, le financement des « services régionaux d'incendie » (SRI) était, à plus de 90 %, à charge des communes.

Les 10 derniers pour-cent se répartissent entre l'autorité fédérale (SPF Intérieur principalement, et dans une mesure très limitée le SPF Santé publique, pour les ambulances), et les autorités provinciales, notamment via le financement des « écoles du feu ». Enfin, la Région

wallonne a prévu certains subsides d'investissement (dits « financement alternatif ») pour la construction de casernes.

Ainsi, les 250 SRI du pays (dont 84 wallons) ont constitué avant tout une dépense à charge du budget de leur commune « centre de groupe », dépense compensée en partie par les « redevances » payées annuellement par les autres communes, dites « couvertes », en compensation des services rendus par les SRI des communes-centres.

En 2010, on peut estimer les efforts financiers communaux, pour l'ensemble du pays, à plus ou moins 500 millions d'euros. Quant à la part fédérale, axée essentiellement sur des subsides pour l'achat de matériel au profit des SRI, ainsi que sur une financement de la structure de formation des pompiers, elle ne dépassait pas, au cours de la même période, les 50 millions d'euros, soit moins de 10 %.

On peut considérer que cette proportion dans les efforts financiers des uns et des

autres est restée inchangée jusqu'en 2010 au moins, année où les « prézones opérationnelles » (PZO) ont reçu pour la première fois de (modestes) subventions de la part de l'autorité fédérale dans la cadre de la préparation de la réforme de la sécurité civile.

Entre 2008 et 2011 toutefois, la mise en place de la réforme a connu un véritable coup d'arrêt. Les perspectives budgétaires d'une part (crise financière mondiale de 2008), les errements politiques belges d'autre part (les 541 jours d'affaires courantes, en 2010 et 2011) ont maintenu la création des futures zones de secours dans un état de léthargie à peine voilé.

A partir de 2012 toutefois, avec l'entrée en fonction du Gouvernement Di Rupo et de la Ministre de l'Intérieur Joëlle Milquet, la réforme a connu une nouvelle impulsion :

- dès 2012 : les prézones opérationnelles (PZO) deviennent « PZO+ », c'est-à-dire qu'elles sont dotées de la personnalité juridique, ce qui leur permet de bénéficier, non plus de simples subventions sur base de projets spécifiques, mais d'une véritable dotation fédérale, pour un montant initial de l'ordre de 21 millions d'euros ;
- et en 2013 ont véritablement débuté des (difficiles) négociations et arbitrages sur les surcoûts, et les moyens nécessaires à la réforme, en regroupant autour de la table (mais le plus souvent séparément), les syndicats, les fédérations de pompiers, et les Unions des Villes et Communes ;
- en décembre 2013 : la dotation fédérale initiale (21 millions d'euros) devient une dotation « de base », complétée d'une dotation complémentaire, d'un montant progressif à partir de 2014 ;
- enfin, en avril 2014, un accord fédéral accouche dans la douleur, pour une trajectoire budgétaire fédérale 2014-2018 : en 2014, l'ensemble des moyens fédéraux (directs et indirects) consacrés à la réforme s'élèvent à 79 millions d'euros, et ces moyens augmenteront progressivement jusqu'à 174 millions d'euros en 2018, date du financement fédéral « en régime ».

Sur base de cet accord financier fédéral, il est aujourd'hui possible de chiffrer plus précisément les surcoûts de la réforme, au moins dans la vision qu'en ont les autorités fédérales.

- la dotation fédérale de base, censée apporter un soutien au fonctionnement, notamment administratif, des futures zones de secours, s'élève désormais à 31 millions d'euros par an, et n'est plus appelée à évoluer. Pour chacune des 34 zones du pays, cela représente en moyenne 911.000 d'euros par an (évidemment variable avec la taille de la zone) ;
- par ailleurs, la nouvelle dotation fédérale complémentaire, initiée en 2014, vise à couvrir plus précisément :
 1. les nouveaux recrutements et investissements (69 millions d'euros, en régime) ;
 2. l'harmonisation barémique de l'ensemble du personnel incendie (19 millions d'euros, en régime) ;
 3. les aménagements de fins de carrière (12 millions d'euros, en régime)
 4. et l'indemnité de mandat des commandants de zone (0,7 million d'euros, en régime)

Cependant, rien ne garantit que les moyens dégagés (ou en tout cas promis) par l'autorité fédérale - à supposer qu'ils soient effectivement débloqués entre 2015 et 2018 - s'avèrent suffisants pour équilibrer les budgets des zones.

C'est ici qu'intervient un principe fondamental de la réforme : le principe du « 50/50 ».

Il trouve sa base légale dans l'article 67, al. 2, de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile, lequel dispose :

« 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 ».

L'alinéa suivant du même article prévoit la prise d'un arrêté royal d'exécution, destiné à fixer le ratio précité, au 31 décembre 2007 (date initialement prévue pour l'entrée en vigueur de cette loi, avant qu'elle ne soit reportée d'année en année jusqu'à aujourd'hui).

QUE RETENIR DE CET ARTICLE ?

1. « aussi longtemps »
Ces termes impliquent qu'il n'existe pas de délai ultime pour le rééquilibrage annoncé (le « ratio de un » signifie un

équilibre 50/50 entre les moyens fournis par le Fédéral et ceux fournis par les communes, contre une ratio proche de 10/90, actuellement encore) ;

2. « les communes d'une zone »
Le calcul de la neutralité budgétaire communale s'effectue au niveau de chacune des 34 zones du pays, et non au niveau fédéral, régional, ni communal ;
3. « pas, ensemble, contribuer davantage »
Au sein de chacune des 34 zones, des rééquilibrages des efforts communaux sont possibles, pour autant que la somme de ces efforts ne dépasse pas la somme (agrégée au niveau zonal) de ce que chaque commune payait pour les services d'incendie au 31 décembre 2007 ;
4. « en termes réels »
Le sens à donner à ces termes reste incertain. Vise-t-il l'adaptation de ces montants au coût de la vie (indexation) ? Envisage-t-il les coûts cachés (dépenses communales au bénéfice « indirect » de son service d'incendie, mais inscrites sous d'autres postes budgétaires que les fonction incendie - 351 et 352 ?
5. « un arrêté royal fixe ce ratio »
Ce texte d'exécution, qui se fait toujours attendre, est pourtant crucial pour déterminer le fameux ratio de dépenses fédéral - communal, permettant de jauger l'évolution vers le « 50/50 », et même, selon nous, à fixer précisément le montant de ces dépenses communales pour leurs services d'incendie au 31 décembre 2007.

C'est dans le but de calculer avec le plus de précision possible le montant de cette « neutralité budgétaire communale au niveau de chaque zone » que notre association a lancé au cours de l'été 2014 une vaste enquête budgétaire auprès des 262 communes wallonnes. Nous collationnons en ce moment les résultats, afin de permettre à l'autorité fédérale de dégager une méthode fiable de détermination de cette fameuse neutralité budgétaire pour les communes wallonnes.

Le traitement financier de la réforme par l'autorité fédérale soulève donc, à ce jour encore, de nombreuses interrogations et dangers potentiels.

Premièrement, la question qui taraude tout décideur communal et zonal est certainement la suivante : l'actuel gouvernement fédéral va-t-il confirmer la trajectoire budgétaire promise par le Gouvernement précédent ? A la lecture de l'accord de Gouvernement du 10 octobre 2014, cela semblerait être le cas, mais, tant que le budget fédéral 2015 ne sera pas officiel, la prudence reste de mise.

Même confirmé dans son intégralité, cet apport fédéral sera-t-il suffisant ? En d'autres termes, les surcoûts réels de la réforme ne vont-ils pas dépasser ceux identifiés et financés par les instances fédérales ?

On remarquera que, dans cette hypothèse, le principe du 50/50 (et son corollaire, la neutralité budgétaire communale au niveau zonal) est censé protéger les communes de toutes dépenses nouvelles.

C'est néanmoins compter sans la présence dans la loi de 2007, de l'article 72, qui prévoit que toute insuffisance de moyens constatée dans le budget de la zone devra être comblée par... les communes de cette zone.

Clairement, la « charge du risque financier de la réforme » repose donc, quoi qu'on en dise, sur les communes !

Enfin, et en lien direct avec ce qui précède, se pose la question, essentielle pour les municipalistes, de la meilleure manière de rendre le « 50/50 » juridiquement contraignant, et financièrement applicable sur le terrain.

Mais revenons à cette fameuse première année de fonctionnement des zones de secours.

Concrètement, et dès le 1^{er} janvier 2015 (sauf pour les - sans doute rares - zones qui auront décidé d'un report de leur entrée en vigueur, jusqu'au 1^{er} janvier 2016 au plus tard), ce qui occupe en ce moment tous les décideurs communaux au sein de chaque prézone, c'est bien évidemment la confection du premier budget zonal 2015.

Or, un budget - c'est connu -, c'est un ensemble de dépenses, auxquelles doivent correspondre exactement un ensemble de recettes.

Pour le budget 2015 de la zone, cela signifie de chiffrer au mieux les grands postes de dépenses suivants :

- les frais de personnel opérationnel transféré,
- les frais de personnel administratif transféré ou engagé,
- les surcoûts statutaires du personnel opérationnel,
- les frais de fonctionnement opérationnel de la zone,
- les frais de fonctionnement administratif de la zone,
- les nouvelles dépenses d'investissement (?),
- et les nouveaux engagements (service accru) (?).

Les deux derniers postes sont affublés d'un point d'interrogation, que nous assumons pleinement dans le cadre de la confection d'un premier budget de zone.

En effet, si la dotation fédérale complémentaire 2015 a prévu une part importante consacrée aux nouveaux recrutements et investissement au sein de la zone, il n'est pas requis que ces moyens soient obligatoirement affectés, dès la première année, à développer obligatoirement les moyens de la zone. C'est le principe d'une dotation : à la différence d'une subvention, elle est versée de manière indistincte au budget zonal, sans nécessité d'en affecter telle ou telle partie à certains postes de dépenses plutôt qu'à d'autres.

La dotation fédérale complémentaire 2015 sera donc la bienvenue, dans son intégralité, pour s'assurer de l'équilibre financier initial de la zone. Ce n'est que dans un second temps, après le « tour de chauffe » que sera sans conteste l'année 2015, que les premiers efforts véritables pourront - du moins nous l'espérons - être entrepris par la zone en 2016 et 2017, dans l'optique du respect des normes souvent très ambitieuses (essentiellement en personnel et en matériel roulant) de l'aide adéquate la plus rapide, selon l'arrêté royal qui prévoit une entrée en vigueur pleine et entière de ces normes pour le 1^{er} janvier 2018.

Outre l'utilisation « souple » de la dotation complémentaire, la recherche prioritaire d'un équilibre budgétaire zonal en 2015 (conforme au célèbre adage : « apprends à tenir sur ton vélo, avant d'essayer de grimper le Tourmalet ») pourra s'appuyer sur une batterie d'outils de bonne gestion et de rationalisation des coûts, que notre association met gracieusement à disposition de ses membres, à savoir notamment les communes et les (pré)zones de Wallonie.

Quant aux recettes prévues pour équilibrer le budget zonal, les plus importantes sont vite identifiées :

- outre la dotation fédérale complémentaire précitée, rappelons qu'il existe toujours une dotation de base pour chaque zone, même si son montant est sensiblement moins élevé,
- une (éventuelle) dotation provinciale (notons toutefois que la Déclaration de politique régionale 2014-2019, qui a adopté une politique de soutien aux zones de secours, a plutôt prévu que les provinces wallonnes affectent un montant équivalent à 10 % du Fonds des provinces - soit 14,5 millions d'euros par an - à la conclusion de « contrats de partenariat » entre les communes et la province, pour faire face aux dépenses nouvelles que va impliquer le fonctionnement des zones de secours) ;
- la rétribution de certaines missions (courses ambulances, nids de guêpes, etc.). Or, l'on sait que ces postes sont le plus souvent insuffisants pour couvrir les dépenses occasionnées par les missions concernées (c'est particulièrement vrai de la facturation des trajets en ambulance) ;
- des « sources diverses ». Ceci pour mémoire... ;
- *last but not least*, les dotations communales.

Dans les faits, le risque est élevé que ces efforts communaux deviennent la « variable d'ajustement » du budget zonal, et cela en raison de l'article 72 précité...

Cet élément plaide une fois de plus pour la nécessité absolue de garder dès 2015 les dépenses zonales sous contrôle !

En guise de conclusion, nous rappellerons quelques points clés de la réforme à ce stade :

- 2015 sera inévitablement une année-test, pour tout le monde et pour tous les métiers (politique, opérationnel, administratif, et financier) ;
- à ce stade, la création des zones est parsemée d'un nombre important, et sûrement excessif, d'inconnues et de doutes. On a connu des démarrages institutionnels plus sereins ;
- l'action municipaliste portée par notre association doit persévérer, et se concentrer sur deux leitmotifs : d'une part, la poursuite de la mise en œuvre du principe du « 50/50 » et de la neutralité budgétaire au niveau zonal (art. 67, al. 5, de la loi de 2007), et, d'autre part, des aménagements à apporter à la législation de 2007, afin de faire de l'année 2015 une véritable année transitoire pour les communes et les zones.