



## **ZONES DE SECOURS**

### **PROJET D'ARRETE ROYAL EXECUTANT L'ARTICLE 67 DE LA LOI DU 15 MAI 2007 CONCERNANT LA SECURITE CIVILE**

**AVIS DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU 19 AVRIL 2022**

#### **SOMMAIRE**

##### Synthèse

- I. Introduction et rappel du dossier
- II. Portée de l'arrêté royal et de ses annexes
- III. Positionnement par rapport aux méthodes de calcul de l'arrêté royal
- IV. Avis de notre association quant à la mise en œuvre de l'article 67

## SYNTHESE

### CONTEXTE

Suite à la condamnation sous astreinte, par un jugement du 8 septembre 2021 l'opposant aux communes de la zone NAGE, l'Etat fédéral est tenu d'adopter pour le 12 juillet 2022 l'arrêté royal visé à l'article 67 de la loi de 2007 relative à la sécurité civile. La consultation des Unions des Villes et Communes wallonne et flamande étant légalement requise pour l'adoption dudit arrêté, l'avis de notre association est officiellement sollicité et souhaité pour le 20 avril 2022.

En substance, l'article 67 en question prévoit que, ensemble, les communes d'une même zone ne devront pas contribuer davantage au financement de ladite zone, en termes réels, tant que l'État fédéral ne contribuera pas lui-même autant qu'elles au financement de la sécurité civile.

À cet effet, l'article 67 prévoit **qu'un arrêté royal délibéré en conseil des ministres détermine un ratio, arrêté au 31 décembre 2007, entre contributions communales, par zone, et financement fédéral**, ainsi que les recettes et coûts à prendre en compte pour le calcul de ce ratio.

Il convient d'emblée de noter la distinction à faire entre le ratio permettant, lorsqu'il est actualisé, de déterminer si les communes d'une même zone peuvent ou non être amenées à contribuer, ensemble, davantage à son financement (**la condition**), et la détermination de surcharges indument payées par les mêmes communes, ainsi que leur compensation par le Fédéral (**l'objectif**).

### ANALYSE DU TEXTE EN PROJET

L'avant-projet d'arrêté qui nous est soumis se limite au calcul du ratio, et à la détermination des dépenses et recettes permettant d'actualiser ce calcul, comme le prévoit l'article 67 al. 2 de la loi.

**Le texte en projet établit ainsi les ratios 2007, zone par zone, dont la moyenne s'établit :**

- pour les zones belges à 92,47 local / 7,53 fédéral
- **pour les zones wallonnes à 92,16 / 7,84.**

Peu ou prou, ces résultats rejoignent les estimations que nous avons émises à l'occasion de notre étude de 2017.

Comme nous le verrons, la motivation de la prise en compte de certains postes est sujette à critiques.

Par ailleurs, le texte en projet et les ratios zonaux qui en découlent ne visent à, ni ne permettent de, déterminer si et dans quelle mesure les communes payaient ou paient trop pour leurs zones de secours, et encore moins comment compenser les surcharges qui seraient ainsi déterminées.

Il convient également de relever, concernant l'actualisation du ratio, que l'exécutif fédéral interprète l'article 67 en manière telle que l'actualisation du ratio, si elle tient compte des dépenses réellement engagées pour la part fédérale, **ne doit tenir compte que de l'indexation du montant 2007 pour la part communale.**

Sur cette base, le SPF Intérieur s'est essayé à une actualisation officieuse du ratio pour l'année 2021, sans toutefois ventiler les dépenses fédérales par zone. **Il détermine ainsi un ratio moyen à l'échelle nationale, qui s'établit à 73/27 (local / fédéral).** Ceci ne permet toutefois toujours pas d'établir ou de réfuter l'existence de surcoûts, ni d'assurer, le cas échéant, leur compensation.

## AVIS DE NOTRE ASSOCIATION

1. En l'état, **la motivation formelle de plusieurs des critères de calcul retenus nous paraît faible, voire inexistante**. Il en va ainsi des clés de répartition (60/40) concernant la prise en compte des crédits SEVESO et nucléaire (annexe 3, I.C, et II) ou de la formule de calcul des coûts cachés de l'autorité fédérale (annexe 3, I.D).
2. La question se pose également de la **pertinence de la méthode d'actualisation du ratio qui, concernant les dépenses communales, ne tient compte que de l'indexation** du montant établi pour 2007, tandis que les dépenses réellement engagées sont prises en compte pour le calcul de la part fédérale.

Pour assurer que l'interprétation ainsi privilégiée garantisse la mise en œuvre de l'objectif défini par l'article 67 de la loi, **il est nécessaire que tous les surcoûts qui excéderaient**, pour les communes d'une zone **l'indexation du montant 2007 déterminé par l'arrêté en projet soient intégralement pris en charge par les budgets fédéraux**.

3. Le texte en projet n'exécute, de l'article 67 de la loi de 2007, que l'exigence de détermination par arrêté délibéré en conseil des ministres des ratios de financement au 31 décembre 2007. **Il n'exécute en rien l'objectif principal de la disposition**, qui n'est pas en soi d'établir des ratios de financement au 31 décembre 2007 et après, mais bien **de s'assurer de l'absence de surcoûts pour les communes**, en ce que les communes d'une même zone ne devraient pas contribuer davantage à son financement tant que le ratio zonal/fédéral n'est pas égal à 50/50.

Nous estimons que la mise en œuvre de la loi implique, d'une part, une **actualisation régulière des ratios**, et d'autre part **une détermination, zone par zone, et une compensation des surcoûts qui seraient indument assumés par les communes**, étant entendu que l'article 67 de la loi de 2007 définit un nouveau paradigme de financement ne limitant en rien les surcoûts visés à ceux qui seraient directement attribués à la réforme de 2007, et que l'intervention financière, en Wallonie, des provinces ne saurait minimiser l'effort de l'État fédéral.

4. Enfin, au-delà de la mise en œuvre stricte de l'article 67 par l'arrêté royal en projet, l'Union des Villes et Communes de Wallonie revendique :
  - a. la mise en place une véritable politique de sécurité dans notre pays, tant en matière de sécurité civile que de police, qui s'appuie sur une **réelle codécision entre les niveaux fédéral et local, organisée de manière régulière et contraignante pour les deux parties** (au sein d'un organe de concertation dédié),
  - b. assortie - une fois atteint le ratio de financement 50/50 de la loi - d'un engagement réciproque de **financement de chaque zone de secours à 50% par le Fédéral**, pour chacun des objectifs politiques qui auront fait l'objet de cette codécision.

## I. INTRODUCTION ET RAPPEL DU DOSSIER

Le projet d'arrêté royal qui nous est soumis s'inscrit dans la mise en œuvre de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 concernant la protection civile, qui tente d'établir une forme de garantie, pour les villes et communes belges, que la réforme incendie de 2007 ne coûtera pas plus cher, au sein de chaque zone, que ce qu'elles payaient pour les pompiers en 2007.

### **POUR RAPPEL SUCCINCT**

Le financement des services d'incendie par les communes a été encadré par l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile, disposition censée les prémunir de toute augmentation de leurs dépenses en raison de la réforme incendie, par rapport à ce qu'elles payaient en 2007 :

« Art. 67. Les zones de secours sont financées par :

- 1° les dotations des communes de la zone ;
- 2° les dotations fédérales ;
- 3° les éventuelles dotations provinciales ;
- 4° les rétributions des missions dont le Roi autorise la récupération ;
- 5° des sources diverses.

***Aussi longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérales 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.***

*La dotation communale visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 1°, peut être diminuée en proportion de la dotation provinciale visée à l'alinéa 1<sup>er</sup>, 3° ».*

Cet article, pour être exécuté, nécessite donc un arrêté royal, lequel n'a jamais été pris à ce jour.

De nombreux débats et controverses ont vu le jour depuis la création des zones de secours en 2015, en application de cette loi de 2007, principalement en matière de charge financière respective de l'État fédéral et des communes telle qu'évoquée par l'article 67 précité (le fameux objectif « 50/50 »).

Parmi les interprétations qui ont été données de cette disposition, certaines vont jusqu'à affirmer que, par sa simple exécution, elle impose au Fédéral de financer les zones de secours à hauteur de 50 %.

À l'inverse, d'autres estimaient que cet article ne prévoit comme telle aucune obligation fédérale de ce type, et que « le 50/50 » n'est qu'un cas de figure non contraignant évoqué par le texte, pour cadrer la situation du financement communal des zones de secours.

En tout état de cause, l'absence d'exécution de l'article 67 constitue une illégalité, et plus précisément une carence réglementaire. C'est déjà, en soi, inacceptable.

C'est pourquoi une action en justice a été intentée, au civil sur la base de la théorie de la responsabilité civile, par un ensemble de communes, en l'occurrence les 10 communes constituant la zone de secours NAGE (Namur, Gembloux, Andenne, et Éghezée notamment).

Le Tribunal de première instance de Namur a ainsi rendu, le 8 septembre 2021, un jugement qui dit essentiellement ceci :

En s'étant ainsi abstenu d'adopter, dans un délai raisonnable, l'arrêté royal nécessaire à l'exécution de l'article 67, alinéas 2 et 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la Sécurité civile, sans pouvoir invoquer à suffisance l'existence d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, l'ETAT BELGE a commis une faute au sens des articles 1382 et 1383 de l'ancien Code civil.

Et donc :

**L'ETAT BELGE devra adopter, en soumettant à la promulgation et la sanction par le Roi, l'arrêté royal d'exécution de l'article 67, alinéa 3, de la loi du 15 mai 2007 relative à la Sécurité civile dans un délai de neuf mois à compter de la signification du jugement, ce sous peine d'une astreinte de 1.500,00 € par jour de retard.**

Cette date butoir est donc fixée au **12 juillet 2022**.

En revanche, le juge précise que :

**11.** Les parties demanderesses n'établissent pas à suffisance, en l'état de la procédure, que l'ETAT BELGE a manqué aux dispositions de l'article 67 de la loi du 15 mai 2007 dès lors que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérales au 31 décembre 2007, ainsi que les postes des revenus et des dépenses qui entrent en ligne de compte pour le calculer, n'ont pas encore été déterminés par arrêté royal (points 2 à 8 de la présente décision), ce qui signifie qu'il n'est pas permis de savoir si, pour la période courant de l'année 2015 à l'année 2019, les communes de la zone NAGE ne doivent pas, ensemble, contribuer davantage en termes réels que leur apport actuel, et si, par voie de conséquence, les autorités fédérales doivent, le cas échéant, supporter un éventuel surcoût.

Il convient, par conséquent, de réserver à statuer quant à cette demande, ainsi que quant aux dépens.

Après constitution d'un **groupe de travail fédéral** qui s'est réuni de manière intensive (7 réunions entre janvier et mars derniers), en collaboration entre le SPF Intérieur, le Cabinet, les représentants des gouverneurs, ReZonWal, ainsi que les Unions des Villes et Communes (VVSG et UVCW), qui a permis aboutir à un projet de texte entre « techniciens », rédigé par les services de la DG Sécurité civile du SPF Intérieur, nous avons donc reçu par courriels du 23 et 25 mars 2022 la **demande officielle** du Cabinet de la Ministre de l'Intérieur d'obtenir, comme le prévoit la loi, un avis de notre association concernant ce projet d'arrêté royal.

L'avis de notre association, ainsi que celui de nos homologues flamands de la VVSG (Brulocalis n'est pas concernée, la Région de Bruxelles-Capitale n'étant pas une zone de secours au sens de l'article 67) sont souhaités **pour le 20 avril 2022** au plus tard.

## II. PORTÉE DE L'ARRÊTÉ ROYAL ET DE SES ANNEXES

### A. PORTÉE ET CADRE JURIDIQUE DE L'ARRÊTÉ ROYAL EN PROJET

Comme nous avons de nombreuses fois eu l'occasion de l'expliquer, la mise en œuvre effective de l'article 67 de la loi, si elle est souhaitable dans une optique de bon fonctionnement des lois en général, et de clarté quant aux efforts financiers respectifs des communes et de l'État fédéral en matière d'incendie d'autre part, ne va pas régler toutes les questions de financement des zones de secours, loin de là.

En effet, nous pouvons résumer la portée du prescrit légal et réglementaire comme suit :

L'article 67 et son arrêté royal	
concernent / règlent :	ne concernent <u>pas</u> / ne règlent <u>pas</u> :
Un engagement fédéral d'éviter des surcoûts à charge des communes à partir de l'adoption de nouvelle législation incendie de 2007.	Une obligation formelle pour le Fédéral de financer la moitié des coûts des zones de secours.
Pour ce faire, un calcul du ratio entre les moyens communaux et fédéraux pour les pompiers est prévu, sans qu'une progression de ce ratio (à charge du Fédéral) ne soit organisée.	La loi n'impose nulle part au Fédéral une trajectoire vers le 50/50. La note fédérale accompagnant le projet d'AR parle toutefois d'une « obligation de moyen » en ce sens.
La garantie de neutralité budgétaire concerne chaque zone de secours individuellement (ratio par zone, donc 34 ratios pour le pays, 14 pour la Wallonie).	La garantie ne concerne pas chaque commune individuellement : seuls les efforts totaux des communes au sein d'une même zone sont pris en compte. Donc des rééquilibrages entre communes sont permis par le mécanisme.
Le calcul « fige » les dépenses communales au 31 décembre 2007, en les indexant simplement pour tenir compte de l'inflation.	L'évolution réelle des dépenses communales depuis 2007 n'entre pas dans le calcul du ratio : il s'agit d'une comparaison avec une « photographie » des dépenses communales 2007. Seule l'évolution des moyens fédéraux sera comptabilisée sur une base réelle après 2007.
La garantie de non-surcoûts zonaux s'exerce tant que le ratio (ramené zone par zone) ne dépasse pas, pour les dépenses fédérales, le 50/50. Implicitement, sa logique veut, selon nous, qu'il se maintienne ensuite à ce point d'équilibre.	Le calcul des efforts communaux s'opérant seulement par comparaison (indexée) avec 2007, ce texte ne précise pas expressément que les efforts respectifs devront, pour l'avenir, s'équilibrer autour de 50/50.
Le 50/50 intègre l'ensemble des dépenses fédérales pour le fonctionnement de la sécurité civile (Protection civile, etc.).	Le 50/50 ne porte pas (exactement) sur les dépenses de chaque zone. Il pourrait être atteint avec un ratio zonal de 45/55 par ex.

## **B. STRUCTURE DE L'ARRÊTÉ ROYAL EN PROJET :**

Ces précisions étant données, il convient à présent de donner un aperçu de la structure de l'arrêté royal en projet.

Le dispositif se limite à **5 articles** relativement courts, dont le premier n'est d'ailleurs que définitionnel, et le dernier purement légistique (pouvoir ministériel d'exécution de l'arrêté royal).

Mais ils sont accompagnés de **5 annexes**, qui contiennent l'essentiel du mécanisme de calcul et de comptabilisation des données financières en question.

En outre, trois documents explicatifs complémentaires ont été communiqués, sans qu'on sache encore s'ils seront intégrés dans le texte final de l'arrêté royal (à titre d'exposé des motifs par exemple).

- **L'article 1<sup>er</sup>** donne quelques définitions utiles. La plus importante concerne les « *services opérationnels de la sécurité civile* », parce qu'elle sert de critère pour le calcul du ratio visé par l'article 67 :

« on entend par [...] 2<sup>o</sup> *services opérationnels de la sécurité civile* : les services visés à l'article 2, § 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup> de la loi » sur la sécurité civile de 2007 : il s'agit des postes d'incendie et de secours des zones de secours et les unités opérationnelles de la Protection civile.

En effet, le ratio tel que prévu par cet article intègre, pour les moyens fédéraux, non seulement les dotations, subsides et autres aides indirectes aux 34 zones de secours, mais l'ensemble des moyens opérationnels fédéraux en matière de sécurité civile. Il s'agit essentiellement des unités de la Protection civile, mais également, pour partie, de l'Inspection générale de la sécurité civile, et des services centraux (DG Sécurité civile du SPF Intérieur) et décentralisés (gouverneurs). Nous y reviendrons sous III. A et B.

- **L'article 2** énonce les postes de dépenses des autorités communales dans une **annexe 1**, et renvoie pour les données chiffrées, agrégées au sein des 34 zones de secours, à une **annexe 2**.

Ces postes de dépenses sont arrêtés à 2007, mais l'article en question détermine néanmoins que les montants en annexe 2 sont « corrigés » sur la base de :

- ***l'indice santé*** (107,44, base 2004 = 100) pour les frais de ***personnel***,
- ***l'indice des prix à la consommation*** (108,40, base 2004 = 100) pour les dépenses de ***fonctionnement, d'investissement***, et pour les ***coûts cachés***.

- **L'article 3** est le pendant de l'article 2, pour les dépenses fédérales. Il renvoie à une **annexe 3** pour l'identification des postes de dépenses fédéraux de 2007 ***et ultérieurs***, et à une **annexe 4** pour la fixation des montants de ces dépenses au 31 décembre 2007.
- **L'article 4** enfin, détermine le ratio au 31 décembre 2007 au sein de chacune des 34 zones de secours, par un renvoi à une **annexe 5**, la dernière du texte en projet.

### III. POSITIONNEMENT PAR RAPPORT AUX MÉTHODES DE CALCUL DE L'ARRÊTÉ ROYAL

Il est important de se pencher sur certaines méthodes de calcul retenues par l'autorité fédérale, qui assoient le mécanisme d'ensemble de mise en œuvre de l'article 67 par le texte en projet.

#### A. POUR LA SITUATION AU 31 DÉCEMBRE 2007

##### 1. Calcul des dépenses incendie des communes

Comme expliqué sous II.B, l'annexe 1 reprend les postes de dépenses des communes qui sont prises en compte pour calculer le ratio communal par zone, tandis que l'annexe 2 reprend les données chiffrées que l'on a obtenues sur la base des critères définis à l'annexe 1. Il s'agit de données qui ont pu être établies par suite de la **récolte des informations financières auprès des communes** disposant d'un service d'incendie **en 2008-2009**.

La colonne « dépenses de **personnel** » de l'annexe 2 correspond ainsi aux frais de personnel résultant des comptes des communes pour l'année 2007 imputés :

- à la fonction 351 (« Service d'incendie ») ;
- à la fonction 352 (« Autres secours », qui concerne les missions liées à l'aide médicale urgente) ;
- ainsi que les frais de personnel imputés à d'autres fonctions, mais qui sont suffisamment identifiables en tant que dépense spécifique pour le service d'incendie (cotisations syndicales, chèques-repas).

La colonne « dépenses de **fonctionnement** » correspond aux frais de fonctionnement résultant des comptes des communes pour l'année 2007 imputés aux fonctions 351 et 352 ainsi que les frais de fonctionnement imputés à d'autres fonctions, mais qui sont suffisamment identifiables en tant que dépense spécifique pour le service d'incendie (charges d'emprunts consolidés, assurance incendie des bâtiments, assurance des véhicules, etc.).

La colonne « **coûts cachés** » reprend les dépenses communales qui sont faites pour le service d'incendie dans le cadre du fonctionnement général de la commune et qui ne sont dès lors pas identifiées comme dépenses spécifiques pour le service incendie, mais qui contribuent au fonctionnement de celui-ci.

Ces dépenses ont été établies en regardant dans un premier temps quelle était la proportion que représentaient les dépenses liées aux fonctions 351 et 352 par rapport au total des dépenses pour l'exercice 2007. Ensuite, pour calculer les coûts cachés relatifs aux frais généraux et d'administration, on a repris le pourcentage ainsi obtenu et on l'a appliqué au montant total des dépenses engagées sur les fonctions 101 à 121. Il a ensuite été fait de même pour les coûts cachés relatifs « aux autres frais généraux », mais cette fois en utilisant le montant total des dépenses engagées sur les fonctions 132 à 138 et qui n'ont pas été facturées à la fonction 351 ou 352 (achat de carburant, de fourniture de bureau, etc.). Le résultat repris dans la colonne est l'addition de ces deux types de coûts cachés.

Enfin, la colonne « dépenses en **investissement** » a été calculée de telle manière à tenir compte de deux éléments, ce qui nous semble pertinent, à savoir :

- qu'une seule année n'est pas représentative des investissements faits par les communes. Par conséquent, le calcul se base sur la moyenne annuelle des dépenses d'investissements réalisées au cours des 10 années précédentes (1998-2007) ;
- que ces investissements n'ont pas été tous financés de la même manière (fonds propres, subvention, emprunt). Les dépenses prennent en compte le paiement d'un intérêt de 4,5 % portant sur la moitié des investissements réalisés sur la période 1998-2007.



**De manière générale concernant le calcul des dépenses communales 2007**, il apparaît que le calcul a été réalisé de manière approfondie et réaliste, basée sur une longue et laborieuse récolte de données auprès de l'ensemble des communes entre 2008 et 2009, et que certaines données chiffrées n'ont pas pu être fournies, en particulier celle qui concernant les coûts cachés évoqués ci-dessus.

L'exactitude des données n'est sans doute pas parfaite, mais des estimations réalistes (intégrant notamment des **coûts cachés des communes**) ont été intégrées aux calculs afin de clarifier les zones d'ombres restantes, et leur approximation semble donc suffisante<sup>1</sup> pour déterminer avec précision le ratio fédéral / local pour 2007, et partant pour les années ultérieures.

Il importe de bien comprendre que le mécanisme de calcul du ratio ne va pas comparer deux évolutions réelles des dépenses (les dépenses communales et les dépenses fédérales) entre 2007 et aujourd'hui, mais qu'il va monitorer l'évolution réelle de dépenses fédérales (en sécurité civile au sens large) au regard d'un montant de dépenses communales incendie 2007, **figé à cette année-là, et ensuite indexé**.

La motivation de cette interprétation pose question.

Aux dires de la note explicative jointe au projet d'arrêté, c'est en effet sur le pied du refus d'un amendement à la loi de 2007 concernant le remplacement des termes « en termes réels » par « en valeur absolue » que l'exécutif fédéral considère que pour les communes, à la différence de l'État fédéral, l'actualisation du ratio ne doit se fonder que sur l'indexation des montants 2007.

D'une disposition légale qui s'oppose à ce que les communes paient, en termes réels, des surcoûts par rapport à l'année 2007, on déduit une méthode de calcul purement théorique des évolutions des contributions communales à prendre en compte dans l'actualisation du ratio.

Tant que l'évolution de la charge financière pour les communes ne dépasse pas la valeur de l'indexation, cette interprétation ne nuit pas aux pouvoirs locaux. En outre, elle permet d'éviter tout effet négatif, et toute complication des mécanismes de calcul, liés à l'intervention des provinces, en Wallonie, où l'effort financier se répartit entre niveaux communal et provincial, dans le financement des zones.

Cependant, cette interprétation pourrait également inerte, dans l'estimation de la part communale du coût des zones de secours utilisées pour le calcul des ratios, des accroissements de charges importants découlant de nouvelles décisions fédérales non compensées, ou encore de décisions de jurisprudence ou d'évolutions du cadre légal européen qui imposeraient, directement ou indirectement, des charges supplémentaires se répercutant sur les dotations communales (et provinciales).

Par ailleurs, nous savons également, en raison des mécanismes d'évolution de carrière dans la fonction publique, mais aussi du coût croissant des pensions publiques locales, que l'index ne permet pas de mesurer la pleine évolution des dépenses publiques, raison pour laquelle, par exemple, l'indexation du Fonds des communes est majorée de 1%.

**En conséquence, l'interprétation faite de l'article 67, sur ce point, par l'exécutif fédéral, n'est de nature à garantir l'exécution de l'objectif dudit article que dans la mesure où tous les**

---

<sup>1</sup> On rappellera que les données ont été examinées et analysées au sein d'un sous-groupe de travail de la Commission d'accompagnement de la réforme de la sécurité civile entre 2009 et 2012, auquel ont participé des comptables spéciaux et directeurs financiers communaux.

**surcoûts qui excéderaient, pour les communes d'une zone, l'indexation du montant 2007 déterminé par l'arrêté en projet seront intégralement pris en charge par les budgets fédéraux.** Comme évoqué plus haut, on notera à cet égard que l'intervention financière **provinciale**, décidée par la Région wallonne, **ne réduit en rien cette obligation à charge des budgets fédéraux.**

## 2. Calcul des dépenses fédérales en sécurité civile

À la différence des dépenses communales qui pour le calcul du ratio sont figées à 2007 (et seulement indexées ensuite), **les dépenses fédérales constituent la variable** permettant de calculer l'évolution du ratio vers un 50/50.

Cela explique que l'article 3, et spécialement l'annexe 3 à laquelle il renvoie, énumère les différents postes de dépenses fédérales, non seulement celles existant en 2007, mais également celles qui sont **apparues dans les années suivantes** (la plus récente concerne les dotations AMU aux zones, elle date de 2018).

L'annexe 3 distingue ainsi :

- 7 postes de **dotations et subsides** aux zones, dont deux seulement existaient en 2007 ;
- 5 postes de **dépenses fédérales liées à la sécurité civile au sens large** (Inspection générale des services de sécurité civile, Protection civile, Centre fédéral de connaissance, frais en matière de prévention incendie, et remboursement aux zones pour les centres 112), dont 3 seulement existaient en 2007. Ces postes sont pris en compte chacun à **100 %** ;
- 3 postes de dépenses liées aux **Fonds SEVESO et nucléaire**, dont deux existaient en 2007. Ces postes sont pris en compte chacun à raison de **60 %** ;
- et une prise en compte des **coûts cachés** au niveau fédéral, comme cela a été fait pour le calcul des coûts cachés au niveau des communes. Entrent dans cette catégorie, le personnel du SPF et de services des gouverneurs, affecté à la gestion de l'organisations globale de la sécurité civile (fédérale et zonale). Ces postes sont pris en compte selon une **formule** similaire à celle retenue pour les communes (cf. III. A.1 plus haut).

Que conclure de ces postes fédéraux et de leur méthode de calcul ?

Concernant les frais de personnel fédéral, si leur prise en compte à 100% peut heurter les représentants communaux et zonaux, en ce que les missions de la Protection civile, de l'Inspection générale et des services centraux et extérieurs de l'Intérieur ne sont que partiellement en lien avec le fonctionnement des zones de secours, il faut bien constater que l'article 67, al. 2, de la loi précise bien que « **aussi longtemps que le ratio entre les moyens des autorités communales et fédérale, prévues en application de cette loi, n'est pas égal à un [...]** », et que la loi en question (loi du 15 mai 2007 sur la sécurité civile) est bien une loi-cadre, valable tant pour les zones de secours que pour les services fédéraux en la matière<sup>2</sup>.

On notera à cet égard que la Protection civile, au même titre que les autres services fédéraux précités, a plutôt subi de très sensibles **restrictions budgétaires** entre 2012 et 2020. La sécurité civile fédérale au sens large a donc eu tendance à régresser, tandis que les dotations fédérales aux zones de secours suivaient une trajectoire (cfr la « trajectoire Milquet », entre 2015 et 2018) **ascendante**, même si son rythme était considéré comme bien trop lent par les Unions des Villes et Communes.

Concernant l'affectation des **Fonds SEVESO et nucléaire à 60 %** (les autres 40 % n'étant donc pas pris en compte comme effort fédéral pour le calcul du ratio), la fixation d'un critère aussi simple, et

---

<sup>2</sup> La note d'accompagnement fédérale rappelle à cet égard que lors de la discussion sur le projet de loi de 2007, des amendements avaient été déposés tant à la Chambre qu'au Sénat, afin que les termes « *prévus en application de cette loi* » repris dans l'article 67, al. 2, soient remplacés par les termes « *pour le financement de chaque zone de secours* », **mais que ces amendements avaient été rejetés** (Doc.parl 51-2928/001 à 008, sessions 2003-2007 et Sénat 2403/1 à 3).

qui ne se retrouve, semble-t-il, dans aucun texte légal ou réglementaire (il s'agirait, selon les services de l'Intérieur, d'un accord conclu à l'époque entre le Fédéral et les gouverneurs de provinces) **pose la question de la motivation formelle de cette clé**, si l'arrêté royal devait être attaqué en justice, ne serait-ce que sur réouverture des débats devant le Tribunal de première instance de Namur dans le litige rappelé sous I, plus haut.

### 3. Fixation du ratio fédéral - local

Comme évoqué sous II.B plus haut, la comparaison entre les données issues de l'annexe 2 (dépenses communales 2007) et de l'annexe 4 (dépenses fédérales 2007) donne donc le tableau de **l'annexe 5**, dont les colonnes « *Ratio communes par zone* » et « *Ratio État fédéral par zone* » établissent le fameux ratio au 31 décembre 2007, que nous attendions depuis 15 ans.

Conformément au prescrit légal, ce ratio n'est pas global, mais zonal, donc différent selon les 34 zones de pays.

Pour rappel, le calcul par zone pour 2007 a été réalisé par agrégation des dépenses des communes disposant d'un service d'incendie<sup>3</sup> au sein des anciens « services régionaux d'incendie », pour chaque zone qui ne sera cependant officiellement constituée qu'à partir de 2015 (même si elles existaient sur le terrain depuis 2012 en tant que « prézones opérationnelles » ou « PZO+ »).

Le ratio varie ainsi, pour tout le pays, entre **86,06 / 13,94** (zone « Rand », en province d'Anvers), et **95,79 / 4,21** (zone « Antwerpen »).

Pour la Wallonie, il varie entre **86,07 / 13,93** (zone « Hesbaye », en province de Liège) et **94,77 / 5,23** (zone « Hainaut-Est »).

**Le ratio belge 2007 peut ainsi être calculé<sup>4</sup> : 92,47 local / 7,53 fédéral.**

**Pour les 14 zones wallonnes, il s'établit à 92,16 / 7,84.**

Ces chiffres se trouvent dans un ordre de grandeur qui nous semble **cohérent**, lorsqu'on les compare, pour chacune des 14 zones de secours wallonnes, avec les données similaires que nous avons calculées dans le cadre de **notre étude réalisée en 2017** sur le financement des zones de secours.

Certes, la méthodologie suivie dans le cadre de l'étude UVCW varie quelque peu de celle suivie dans le cadre de ce projet d'arrêté royal, et les données de notre étude concernaient l'année 2011 et non l'année 2007.

On peut toutefois constater, dans le tableau comparatif ci-dessous, que l'on arrive à des résultats qui sont relativement similaires, tant pour l'évaluation des dépenses communales que pour celle des dépenses fédérales et par conséquent, pour les ratios communaux et fédéraux qui en découlent.

<sup>3</sup> Le mécanisme de « *redevances incendie* » (c'est-à-dire l'ancien système de remboursement annuel par les communes dites « *couvertes* », ne disposant pas de leur propre service d'incendie, au bénéfice des communes dites « *centres de groupe* ») relevant de la comptabilité interne entre communes, il n'a pas été analysé dans la méthode de calcul de l'arrêté en projet, qui n'a pas vocation à régler la situation **intrazonale**. Les dépenses communales sont toutefois entièrement prises en compte, mais de manière agrégée par zone.

<sup>4</sup> Tel qu'il ressort d'un tableau que le SPF Intérieur nous a transmis par courriel le 1.4.2022.

	Dépenses des communes par zone		Ratio communes par zone		Dépenses de l'Etat fédéral par zone		Ratio Etat fédéral par zone	
	Données AR - 2007	Estimations UVCW - compte 2011	Données AR - 2007	Estimations UVCW - compte 2011	Données AR - 2007	Estimations UVCW - compte 2011	Données AR - 2007	Estimations UVCW - compte 2011
<b>Brabant Wallon</b>								
<i>Brabant Wallon</i>	15.218.022,77 €	15.476.881,83 €	91,94%	89,46%	1.334.257,21 €	1.824.273,36 €	8,06%	10,54%
<b>Liège</b>								
<i>Zone de secours Hesbaye</i>	1.827.650,40 €	1.765.447,90 €	86,07%	82,51%	295.873,43 €	374.209,92 €	13,93%	17,49%
<i>Liège Zone 2 ILE SRI</i>	37.523.943,94 €	39.335.317,88 €	93,11%	93,78%	2.776.757,87 €	2.609.074,72 €	6,89%	6,22%
<i>Zone de secours Hemeco</i>	7.402.982,74 €	6.777.030,84 €	94,54%	92,29%	427.347,15 €	566.512,24 €	5,46%	7,71%
<i>Zone de secours Vesdre-Hoëgne &amp; Plateau</i>	12.544.885,92 €	13.357.483,06 €	93,65%	91,95%	851.005,09 €	1.169.406,00 €	6,35%	8,05%
<i>Zone de secours 5 Warche Ambliève Lienne</i>	3.009.825,71 €	2.056.578,07 €	91,44%	84,07%	281.731,32 €	389.802,00 €	8,56%	15,93%
<i>zone de secours DG</i>	2.758.503,86 €	2.820.236,66 €	86,78%	82,76%	420.204,49 €	587.301,68 €	13,22%	17,24%
<b>Namur</b>								
<i>Nage</i>	15.710.885,49 €	13.637.917,55 €	91,63%	90,36%	1.434.234,59 €	1.455.260,80 €	8,37%	9,64%
<i>Zone de secours Dinaphi</i>	7.753.343,37 €	10.609.262,77 €	88,29%	88,62%	1.028.664,13 €	1.361.708,32 €	11,71%	11,38%
<i>Zone de secours Val de Sambre</i>	3.686.909,98 €	3.379.239,33 €	90,47%	87,60%	388.571,54 €	478.157,12 €	9,53%	12,40%
<b>Hainaut</b>								
<i>Zone de secours Wallonie picarde</i>	14.009.293,18 €	13.010.209,74 €	92,56%	87,79%	1.125.535,55 €	1.808.681,28 €	7,44%	12,21%
<i>Hainaut-Centre</i>	32.344.158,97 €	29.474.487,88 €	91,54%	91,06%	2.988.350,14 €	2.894.929,52 €	8,46%	8,94%
<i>Hainaut-Est</i>	28.103.752,14 €	33.541.191,66 €	94,77%	93,47%	1.550.027,54 €	2.344.009,36 €	5,23%	6,53%
<b>Luxembourg</b>								
<i>Luxembourg</i>	16.388.076,65 €	16.089.622,78 €	89,29%	86,14%	1.965.838,14 €	2.588.285,28 €	10,71%	13,86%
<b>Total RW</b>	<b>198.282.235,12 €</b>	<b>201.330.907,95 €</b>	<b>92,16%</b>	<b>90,78%</b>	<b>16.868.398,19 €</b>	<b>20.451.611,60 €</b>	<b>7,84%</b>	<b>9,22%</b>

## B. POUR LA SITUATION AU 31 DÉCEMBRE 2021

Il est important de rappeler que l'arrêté royal en projet se limite, dans la version qui nous est soumise, à fixer zone par zone le ratio fédéral / local, et cela pour l'année 2007.

Si ce texte ne fait que poser les bases de l'actualisation des ratios (en abordant les dépenses fédérales au-delà de ce qu'elles étaient en 2007 et en déterminant que pour les dépenses communales, seule l'indexation entrera en ligne de compte), il faut noter que les services fédéraux de l'Intérieur nous ont transmis<sup>5</sup>, après l'envoi officiel de la demande d'avis, une **estimation officieuse du ratio actualisé à 2021**.

Elle se fonde, d'une part, sur l'indexation susmentionnée des dépenses communales 2007, et, d'autre part, sur les budgets fédéraux, non ventilés par zones, actualisés à cette même année 2021.

**Le ratio qui en résulte s'établirait ainsi à 73 % local / 27 fédéral.**

Nous avons synthétisé cette feuille de calcul fédérale dans le tableau ci-dessous.

	2007		2021	
total communes	526.275.430 €	92,47%	685.211.672 €	73%
total fédéral	42.864.384 €	7,53%	259.703.048 €	27%
total communes wallonnes	198.282.235 €		258.090.029 €	estimation SPF
			239.748.243 €	estimation UVCW (76,5%-23,5 %)
total fédéral wallon	16.868.398 €		102.200.803 €	estimation SPF (règle de 3)
			73.751.490 €	estimation UVCW (76,5%-23,5 %)
	<b>2007 -ventilation dépenses fédérales</b>		<b>2021 -ventilation dépenses fédérales (montant sans bxl)</b>	
	- €		37.353.000 €	dotations de base
	- €		134.371.000 €	dotations complémentaires
	18.104.000 €	protection civile (A4)	653.000 €	dotations spécifiques PC
	2.035.000 €	protection civile (A6)	1.625.338 €	dotations Seveso
	3.600.000 €	protection civile (B2)	46.844.316 €	dotations AMU
	7.077.000 €	centre d'appel (B5)	14.657.300 €	subsidés formations
			9.021.487 €	PC
			632.937 €	KCCE
	821.000 €	prévention incendie	1.007.700 €	prévention incendie
	3.569.000 €	Seveso	1.831.547 €	fonds Seveso
	1.606.000 €	fonds nucléaire	565.905 €	fonds nucléaire
	6.052.500 €	coûts cachés	11.139.517 €	coûts cachés
	<b>42.864.500 €</b>		<b>259.703.048 €</b>	<b>total</b>

Comme l'on peut le voir, ce sont surtout les dépenses d'aide médicale urgente (dépendant d'ailleurs du SPF Santé publique et non du SPF Intérieur) qui font monter la part fédérale en 2021 (dotations AMU : 46,8 millions) alors qu'elles étaient évidemment absentes en 2007, puisque la réforme de l'aide médicale urgente date de 2018.

En résultent des dépenses fédérales surestimées en 2021 par rapport aux estimations effectuées par notre association. C'est fort logique, puisque nous ne retenons jusqu'ici que la dotation de base, la dotation complémentaire et principalement les subsidés de formation des pompiers.

On remarquera également que les postes fédéraux qui ne concernent pas, ou très indirectement les zones de secours (PC = Protection civile, KCCE = Centre de connaissance, prévention incendie, coûts cachés) s'élèvent à moins de 22 millions EUR, sur un total de budget fédéral de près de 260 millions EUR.

<sup>5</sup> Courriel du 1/4/2022, précité.

Si l'on décidait de ne pas du tout tenir compte de ces postes, l'effort fédéral tournerait autour de 237 millions EUR, contre 685 millions EUR de dépenses fédérales 2007 indexées, **ce qui fixerait le ratio à 74,99 / 25,08 au lieu de 73 / 27.**

Il importe de constater que, d'une part la **très grosse majorité** (plus de 90%) de l'effort fédéral en matière de sécurité civile porte sur l'aide directe (dotations et subsides) ou indirecte (subsides formation essentiellement) aux **zones de secours**, et d'autre part, même en « gonflant » la part fédérale avec la Protection civile et des coûts cachés (73/27), **le cap du 50/50 reste encore fort éloigné.**

C'est d'autant plus vrai qu'avec le calcul organisé par l'article 67, la part communale est indexée chaque année (de 526 millions EUR en 2007 à 685 millions EUR en 2021), ce qui augmente encore l'effort fédéral nécessaire, année après année, pour l'égaliser.

Enfin, **rappelons l'essentiel**: **l'arrêté royal en projet ne résout pas la question de la détermination des surcoûts** (contributions des communes par zone qui seraient supérieures, en termes réels, à celles au 31 décembre 2007) **ni de leur compensation**. Cela laisse ouverte la porte à toutes les interprétations et controverses politiques entre les autorités fédérales et les Villes et Communes : ce n'est pas parce que le ratio s'est amélioré que le Fédéral a rempli ses obligations en matière de prise en charge totale des surcoûts !

#### IV. AVIS DE NOTRE ASSOCIATION QUANT A LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARTICLE 67

Sur la base de l'analyse qui précède, le Conseil d'administration rend l'avis suivant.

*Concernant les articles, les tableaux et les autres annexes de l'arrêté en projet*

1. En l'état, **la motivation formelle de plusieurs des critères de calcul retenus nous paraît faible, voire inexistante**. Il en va ainsi des clés de répartition (60/40) concernant la prise en compte des crédits SEVESO et nucléaire (annexe 3, I.C, et II) ou de la formule de calcul des coûts cachés de l'autorité fédérale (annexe 3, I.D).
2. La question se pose également de la **pertinence de la méthode d'actualisation du ratio qui, concernant les dépenses communales, ne tient compte que de l'indexation** du montant établi pour 2007, tandis que les dépenses réellement engagées sont prises en compte pour le calcul de la part fédérale.

Pour assurer que l'interprétation ainsi privilégiée garantisse la mise en œuvre de l'objectif défini par l'article 67 de la loi, **il est nécessaire que tous les surcoûts qui excéderaient**, pour les communes d'une zone, **l'indexation du montant 2007 déterminé par l'arrêté en projet soient intégralement pris en charge par les budgets fédéraux**.

*Concernant les carences du texte proposé et la mise en œuvre de l'article 67*

3. Le texte en projet n'exécute, de l'article 67 de la loi de 2007, que l'exigence de détermination par arrêté délibéré en conseil des ministres des ratios de financement au 31 décembre 2007.

**Il n'exécute en rien l'objectif principal de la disposition, qui n'est pas en soi d'établir des ratios de financement au 31 décembre 2007 et après, mais bien de s'assurer de l'absence de surcoûts pour les communes, en ce que les communes d'une même zone ne devraient pas contribuer davantage à son financement tant que le ratio zonal n'est pas égal à 50/50.**

Nous estimons que la mise en œuvre de la loi implique, d'une part, une **actualisation régulière des ratios**, et, d'autre part, **une détermination, zone par zone, et une compensation des surcoûts qui seraient indument assumés par les communes**, étant entendu que l'article 67 de la loi de 2007 définit un nouveau paradigme de financement ne limitant en rien les surcoûts visés à ceux qui seraient directement attribués à la réforme de 2007, et que l'intervention financière, en Wallonie, des provinces ne saurait minimiser l'effort de l'État fédéral.

*Concernant les nécessités de l'organisation et du financement de la sécurité civile*

4. Enfin, au-delà de la mise en œuvre stricte de l'article 67 par l'arrêté royal en projet, l'Union des Villes et Communes de Wallonie revendique :
  - a. la mise en place une véritable politique de sécurité dans notre pays, tant en matière de sécurité civile que de police, qui s'appuie sur une **réelle codécision entre les niveaux fédéral et local, organisés de manière régulière et contraignante pour les deux parties** (au sein d'un organe de concertation dédié),
  - b. assortie - une fois atteint le ratio de financement 50/50 de la loi - d'un engagement réciproque de **financement de chaque zone de secours à 50% par le Fédéral**, pour chacun des objectifs politiques qui auront fait l'objet de cette codécision.