Les zones de secours, incarnation de la réforme de 2007

Alain Depret
Secrétaire de rédaction

Le 21 octobre dernier, à Wépion, l'Union des Villes et Communes de Wallonie organisait une journée d'études consacrée à la réforme des services incendie devant un auditoire très fourni. Il faut dire que la réforme prévoit en effet un calendrier très serré, le démarrage officiel des zones de secours étant, en principe, prévu au 1er janvier 2015. Lors de cette journée de colloque, l'UVCW proposait donc de parcourir les aspects essentiels de la mise en place des zones : formalités juridiques de création des zones, mécanismes de financement, modalités de transfert du personnel et des biens, statut des pompiers, sans oublier les missions à remplir et les normes de fonctionnement à respecter. L'occasion également de rappeler que l'UVCW vient juste de publier un ouvrage à ce propos.

Malgré les nombreuses incertitudes juridiques et pratiques qui entourent la mise en place des zones, les présentations et débats du jour ont apporté aux responsables des zones en devenir des recommandations utiles pour la clarté et la sécurité juridique, deux éléments qui manquent cruellement à l'heure actuelle. La présentation générale de la réforme était ainsi agrémentée de conseils et d'analyses par des praticiens de terrain et des spécialistes de tous les niveaux de pouvoir, avec l'objectif difficile et ambitieux de permettre aux décideurs communaux et zonaux de réussir le démarrage de la réforme incendie, sans mettre en péril les finances et les moyens d'action de leur commune ou de leur zone.

L'événement était également l'occasion de remettre aux participants un ouvrage incontournable publié par l'UVCW et Politeia : « Créer et mettre en œuvre sa zone de secours », assorti de conseils et de recommandations et qui brosse les principaux enjeux de la création de zones de secours au 1er janvier prochain. Un ouvrage qui est toujours disponible à la commande (cf. notre annonce dans ce dossier).

C'est Claude Parmentier, Chef de cabinet adjoint représentant Paul Furlan, Ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Energie, qui a d'abord débuté les débats avant de donner la parole à Jacques Gobert, Président de l'UVCW, à propos de la sécurité en matière d'incendie, une des missions primordiales des communes. Pour Jacques Gobert, les villes et les communes sont ainsi des entités en perpétuelle évolution. Au quotidien, elles doivent s'adapter aux évolutions de la société et, surtout, elles doivent exécuter les directives qui lui sont imposées par les autorités de tutelle.

« C'est dans ce contexte de mouvement ininterrompu que nous sommes réunis aujourd'hui », a-t-il expliqué aux participants. *« En effet, après la réforme des polices, nous voici à l'aube d'une nouvelle réforme fondamentale pour les villes et communes du pays, la réforme de la sécurité civile. Chat échaudé craignant l'eau froide, dès le début des travaux de cette réforme, nous avons voulu marquer notre présence d'un discours clair et continu. Car, échaudés par les conséquences financières d'une réforme des polices annoncée pourtant indolore financièrement, nous ne voulions pas revivre une situation qui pèse désormais chaque jour sur nos finances communales ».*

« C'est donc forts d'une expérience importante, acquise dans le cadre de la réforme des polices, que nos meilleurs experts se sont investis dans les différents groupes de travail mis en place par les ministres de l'intérieur qui ont successivement piloté la réforme de la sécurité civile. Sans relâche, nous avons voulu peser pour que nos attentes, nos difficultés locales, nos spécificités locales soient entendues et prises en compte dans les nombreux arrêtés qui étaient nécessaires pour enfanter les zones de secours. Et pourtant, malgré ce travail important, je sais que vous êtes nombreux, chers collègues bourgmestres et mandataires locaux, aujourd'hui encore, à porter une grande inquiétude quant aux conséquences de la présente réforme. Je peux comprendre ces profondes inquiétudes et, évidemment, les partager avec vous ».

« Cependant », continuait Jacques Gobert, *« devant cette large assemblée qui démontre combien est grand l'intérêt de ce dossier, c'est un discours volontariste que je veux vous transmettre, le discours d'une autorité locale qui relève les nombreux défis qui lui sont proposés chaque jour. Faut-il rappeler que la sécurité de nos concitoyens est une mission à part entière des communes, et, plus particulièrement, une responsabilité spécifiquement portée par le bourgmestre ? Il en est ainsi pour le maintien de l'ordre public, mission de police administrative qui incombe au bourgmestre ».*

Et le président de l'UVCW d'évoquer la responsabilité et les compétences politiques de ces deux matières que sont les services de police et les services de pompiers : *« Qui mieux que les bourgmestres peuvent appréhender les problèmes de sécurité locale, les attentes du citoyen sur le territoire de la commune, les spécificités locales qui nécessitent des réponses adaptées ? C'est là une garantie d'un service public de qualité pour l'ensemble des citoyens. C'est pour cela que, dans le cadre de la réforme incendie, dont les principes fondateurs ont été dégagés il y près de 10 ans d'ici, au sein de la Commission Paulus en 2006, l'Union des Villes et Communes s'est toujours battue pour conserver le pouvoir décisionnel en matière de services d'incendie entre les mains des communes ».*

La réforme qui a pris corps dans la loi de 2007 a en effet traduit en grande partie le combat permanent de l'UVCW : *« Ainsi, grâce au combat de l'Union, la taille des futures zones a-t-elle été laissée à l'appréciation des communes. Le découpage du territoire provincial en zones de secours a été obtenu après un débat démocratique mais, surtout, nous avons acquis la garantie que chaque commune soit représentée au sein du conseil de zone pour que chaque bourgmestre puisse prendre part aux débats et à la gestion de la zone. Il s'agit là d'une avancée importante que nous devons tous saisir. En effet, contrairement au système actuel, demain, chaque bourgmestre pourra orienter les décisions et la politique de sécurité de la zone. Il faut saisir cette opportunité ».*

L'UVCW plaide pour un calendrier réaliste

« Mais, pour en revenir au sujet de ce jour, il en est également ainsi de la responsabilité du bourgmestre de la sécurité des citoyens à l'égard des incendies, des inondations, des catastrophes et autres incidents qui menacent la vie, les biens et l'environnement des citoyens. S'assurer que les pompiers et les ambulanciers puissent intervenir efficacement, en toute sécurité, dans les meilleurs délais, avec les moyens nécessaires, lorsque les habitants de la commune appellent à l'aide, cela a toujours été, et cela doit rester, une priorité pour les responsables politiques qui sont, chaque jour, au contact de leurs citoyens. Voilà pourquoi notre association, et les présidents qui se sont succédé à sa tête, moi-même aujourd'hui, nous nous sommes toujours battus pour que les réformes majeures qui sont décidées dans ces matières, n'échappent pas au contrôle des municipalistes qui assurent chaque jour la gestion des villes et des communes ».

L'ÉPINEUX PROBLÈME DU FINANCEMENT

Un autre point sensible dans ce dossier pour les communes était, et reste d'ailleurs, la détermination de la dotation communale des communes à la zone. Pour le Président de l'UVCW, là aussi, une bataille a été menée pour que, dans la loi de 2007, soit maintenu, comme en

matière de police locale, le principe de la primauté d'un accord entre communes : *« La clé de répartition, qu'elle soit décidée par arrêté royal ou par le gouverneur, n'est donc que supplétive. Et ce même souci de l'intérêt communal se retrouve dans la fixation des missions et objectifs des zones de secours. En effet, au cours des six prochaines années, le Plan pluriannuel de politique générale disposera bien évidemment d'un volet consacré à la zone, mais il contiendra également des volets spécifiques pour chacune des communes qui en font partie. Par ce mécanisme nouveau, chaque conseil communal devra examiner et adopter le volet qui le concerne. De plus, le plan pluriannuel de politique générale, et ses volets communaux, sera traduit chaque année dans un plan d'actions de la zone, lui aussi soumis pour avis à chaque commune »*.

On le voit, les zones de secours seront avant tout ce que les communes en feront. *« Le législateur leur a accordé cette confiance, essentielle dans notre système démocratique national »*, a continué Jacques Gobert. *« Il nous appartient d'en faire le meilleur usage. Sur le timing, le précédent gouvernement fédéral a finalement décidé d'aller au bout de ce dossier. Tardivement sans doute. Il a alors accéléré le rythme des travaux et la publication des textes s'est subitement affolée. En avril, c'est-à-dire il y a moins de 6 mois, il a confirmé, je devrais dire officialisé, la date de passage en zone au 1er janvier 2015. Il me semble important, en effet, de clarifier la manière dont notre association doit se positionner et réagir face à ce timing qui transforme en véritable défi le passage en zone pour le 1er janvier »*.

Reste l'épineux problème du financement. *« Je sais que ce point reste, actuellement, votre principale préoccupation. C'est aussi la mienne, à plusieurs titres d'ailleurs, bourgmestre de ma ville, président de la zone de secours et votre porte-parole lorsqu'il s'agit pour l'UVCW de défendre l'ensemble des communes. Faut-il voir la situation actuelle comme le verre à moitié vide ou à moitié plein ? Nous devons pouvoir le reconnaître, le Gouvernement fédéral a fourni un effort très appréciable pour accompagner financièrement les zones, et cela de manière progressive entre 2015 et 2018. Nos revendications sur le sujet ont été entendues. Par exemple, lors du dernier conclave budgétaire de 2014, nous avions réclamé un minimum de 70 millions supplémentaires pour poursuivre le processus de réforme. Ils ont été obtenus.*

Bien sûr, il faut maintenant que le nouveau Gouvernement fédéral respecte ses engagements et confirme ses promesses budgétaires. Nous devrons rester vigilants, nous devrons continuer à nous battre, chacune et chacun il nous faudra sensibiliser nos relais sur le niveau fédéral ».

Ainsi, la trajectoire budgétaire fédérale prévoit, pour les 34 zones de secours du pays, progressivement au cours des trois prochaines années, l'octroi de près de 100 millions d'euros supplémentaires par rapport à ce qui a été versé aux prézones cette année. Sans autre modification, dès 2018, il s'agira d'un montant récurrent. *« Nous voulons rester bon joueur et croire que le calcul des surcoûts a bien intégré l'ensemble des surcoûts »*, ironise Jacques Gobert. *« Mais, comme je le disais en introduction, échaudé par la réforme des polices, nous resterons vigilants et nous vérifierons, zone par zone, commune par commune, que l'épure fédérale mérite notre confiance. Mais, déjà, notre association se veut proactive. Nous voulons être constamment en alerte pour identifier les problèmes qui pourraient compliquer les travaux nécessaires pour un passage en zone réussi. Et, dès à présent, c'est là que l'action de notre association intervient »*.

Au cours de la semaine écoulée, l'UVCW vient en effet d'écrire, coup sur coup, au nouveau Ministre wallon des Pouvoirs locaux, Paul Furlan, mais aussi au frais émoulu Ministre de l'Intérieur, Jan Jambon, pour que soient prises, en extrême urgence, c'est-à-dire avant la fin de cette année, deux mesures importantes.

- D'une part, l'entrée en vigueur de l'article 67 de la loi sur la réforme incendie, en vue de fixer non seulement le ratio des dépenses communales et fédérales, mais aussi et surtout la fixation très précise du montant des dépenses communales en matière d'incendie depuis 2007. En effet, seul un montant fixé de manière aussi précise constituera un point de repère fiable, et donc une garantie efficace, que la réforme ne sera pas mise, même partiellement, à charge de budgets communaux dans leur ensemble. Ce n'est que de cette manière que la fameuse neutralité budgétaire communale, pilier de la réforme s'il en est, pourra être mise en œuvre et contrôlée efficacement.

- D'autre part, l'UVCW demande avec force l'introduction d'un régime transitoire qui permette un étalement du passage en zone sans perte de la dotation fédérale complémentaire tout au long de l'année 2015. Il faudra, pour cela, que le Parlement vote une modification d'un des articles de la loi de 2007, celui qui concerne les conditions d'entrée en vigueur des zones de secours.

Pourquoi demander ce régime transitoire ? *« Nous le savons tous »*, a expliqué le Président de l'UVCW, *« à l'instant où je vous parle, toutes les communes et les prézones du pays sont lancées dans une course effrénée à la création des zones de secours au 1er janvier prochain, et cela alors même que de nombreuses situations doivent encore être clarifiées. Par exemple, sur la détermination de la dotation communale à la zone pour le budget 2015. On le voit, les conseils de prézones, ainsi que tous les conseils com-*

munaux, peinent à identifier les montants nécessaires pour l'élaboration du budget zonal 2015. De plus, un accord unanime des conseils communaux de chaque zone est en effet requis pour entériner une clé de répartition des dotations des communes, mais l'ensemble de ces décisions des communes doit avoir été actée par le conseil de prézone pour le 1er novembre prochain, soit dans les dix prochains jours ».

UN CONTRAT QUADRIPARTITE

A défaut d'un tel accord, une clé de répartition supplétive doit être fixée par chacun des gouverneurs de province, mais selon des critères qui ne permettront pas la même souplesse que la concertation dans la zone et qui, probablement, conduiront à bien plus de frustrations qu'une concertation franche et solidaire au sein de la zone. *« La sagesse commande donc d'étaler sur toute l'année 2015 la création des zones de secours »*, a continué Jacques Gobert, *« mais cela sans la sanction financière que prévoit jusqu'ici la loi dans ce cas de figure, à savoir la perte de la dotation fédérale complémentaire pour 2015. Et nous parlons ici de 65 millions d'euros pour le pays. Des incertitudes subsistent, des zones d'ombre aussi. Le pari de zones de secours performantes doit être relevé. C'est d'un contrat quadripartite qui est en train de se jouer. L'État, les communes, les pompiers et le citoyen. Nous devons veiller à assurer la transition sans négliger aucune des parties. Chacune avec ses contraintes et ses objectifs différents ».*

Un délai d'un an n'est en effet certainement pas de trop pour mettre à plat tous les problèmes, et dégager des solutions, dans chaque zone, dans tous les aspects de son fonctionnement. En voici quelques-uns :

- En matière juridique et administrative, les autorités communales, zonales, et le cas échéant provinciales, pourront adopter, dans des conditions juridiques et décisionnelles plus raisonnables, l'ensemble des mesures à prendre pour rendre chaque zone pleinement opérationnelle et juridiquement capable. Le Fédéral doit permettre aussi, là où c'est nécessaire (comme pour le statut pécuniaire du personnel zonal) que les régularisations et autres mesures rétroactives qui s'imposent, soient accomplies avant la fin de l'année 2015, en remontant à la date du 1er janvier 2015.

- En matière financière et comptable, la manière la plus logique de mettre en œuvre le principe de la neutralité budgétaire de la réforme pour les communes, serait, dans un premier temps, de s'accorder à l'unanimité des conseils communaux de la zone pour un maintien des dépenses communales de chaque commune par rapport à l'année budgétaire 2014. Il va de soi que cette mesure serait purement temporaire (et limitée à 2015), le temps que les calculs de répartition des dépenses communales puissent être réalisés selon les critères connus et acceptés de tous. En tout état de cause, le principe de neutralité budgétaire communale ne peut conduire à ce que les communes contribuent, ensemble, pour un montant supérieur à ce qu'elles payaient avant la réforme.

- En matière de transferts des biens meubles et immeubles, le bon sens commande que l'utilisation effective et efficace de ces biens soit garantie à la zone pour son bon fonctionnement, et ce dès le début de l'année 2015 et tout au long de celle-ci. Mais il importe que le règlement définitif des questions de transfert de ce patrimoine ne soit réalisé que plus tard, au cours de l'année budgétaire 2015, afin que cette question soit juridiquement et comptablement réglée pour la réalisation du budget zonal 2016.

- Enfin, en matière de missions et de normes d'intervention, le même principe de prudence et de clarté devrait selon moi s'appliquer : 2015 doit permettre de faire démarrer et fonctionner chaque zone aussi bien - et là où c'est possible, mieux - que l'ensemble des services d'incendie qui la composent, mais ce n'est qu'en 2016 et 2017 que le programme pluriannuel pourra donner son véritable effet. Cela permettra une évolution contrôlée - donc en proportion de l'apport financier progressif du Fédéral dans la réforme - vers le respect des normes de l'aide adéquate la plus rapide, à partir de 2018.

« Je reste persuadé que le passage de toutes les zones est possible durant l'année 2015 », a conclu Jacques Gobert. *« Je plaide cependant pour un calendrier réaliste. Je plaide pour un passage en zone responsable, progressif en matière de politiques nouvelles. Je plaide pour une première année d'analyse qui nous permettra ensuite d'accélérer les réformes attendues et nécessaires ».*

La fin de matinée et l'après-midi étaient ensuite consacrées aux interventions des spécialistes : notamment John Robert, Conseiller expert à l'UVCW, concernant les surcoûts pour la mise en oeuvre des zones (cf. l'article suivant dans ce dossier), Claude Parmentier, Chef de cabinet adjoint du Ministre des Pouvoirs locaux, quant à la répartition des efforts communaux au sein des nouvelles zones et Isabelle Dugailliez, Conseiller à l'UVCW, sur les modalités de transfert du personnel incendie.

Le tout suivi d'une table ronde avec la participation de François Bellot, Député-Bourgmestre (Ville de Rochefort), Benoît Dispa, Député-Bourgmestre (Ville de Gembloux), Marc Gilbert,

Président de la Fédération royale des Corps de Sapeurs-Pompiers de Belgique (Aile francophone et germanophone), Vran Sran et Isabelle Robiette (SPF Intérieur-DG Sécurité civile), Jacques Gobert, Bourgmestre (Ville de La Louvière), Annick Noël, Directrice générale (Province du Brabant wallon), Claude Parmentier, Chef de cabinet adjoint (Ministre des Pouvoirs locaux), et Marcel Van der Auwera, Chef de Service Aide Urgente (SPF Santé publique) - (cf. l'encart suivant dans ce dossier).

Table ronde : les zones seront-elles prêtes au 1er janvier prochain ? - Moments choisis

François Bellot, Député-Bourgmestre de Rochefort

Mentalement, nous sommes prêts pour la réforme, mais techniquement, pas du tout. On est dans une matière extrêmement complexe et tous les arrêtés ne sont pas encore parus. Il faut savoir que la mise en œuvre est aussi tout à fait différente dans les zones, la province s'impliquant parfois plus dans certains endroits. Administrativement parlant, c'est très lourd pour l'équipe communale qui s'implique d'ailleurs de manière tout à fait bénévole. S'il s'avère que les principes du Fédéral sont trop rigides, la réforme ne fonctionnera pas dans les délais prévus. Et puis, le problème de la répartition du financement et des charges de travail dans les zones reste entier. Cela crée de véritables tensions entre les bourgmestres.

Benoît Dispa, Député-Bourgmestre de Gembloux

Il faut reconnaître qu'un gros travail a été fait du côté du Fédéral, avec pas mal de souplesse de la part du Ministère de l'Intérieur. Et donc, nous tenterons, dans ma commune, de lancer la zone au 1er janvier car la réforme nous semble tout à fait nécessaire, ne serait-ce que pour mutualiser les moyens. La réforme est certes très complexe et assez difficile à mettre en œuvre, mais je trouve que nous avons pu, grâce à la bonne volonté de tous, arriver à une bonne répartition dans notre zone. L'UVCW nous a également beaucoup aidés. Il existe juste une inquiétude sur le plan financier, à savoir si le Fédéral continuera bien à dégager les moyens supplémentaires, l'aide adéquate urgente dont nous avons tous besoin.

Jacques Gobert, Président de l'UVCW et Bourgmestre de La Louvière

La philosophie qui est à la base de cette réforme est tout à fait pertinente. Mais nous sommes cependant très clairement face à un obstacle. Avec l'UVCW, nous plaidons pour le maintien de la dotation fédérale complémentaire, c'est tout à fait fondamental. Nous avons certes estimé les surcoûts de la réforme pour notre zone, mais cela reste des estimations. Je voudrais cependant souligner la capacité d'adaptation des pouvoirs locaux. Les communes ont montré leur grande capacité d'adaptation avec la réforme des polices, et c'est de très bon aloi pour l'avenir. La mutualisation qui va être mise en place dans le cadre de cette réforme, on pourrait d'ailleurs très bien l'imaginer dans d'autres domaines.

Marc Gilbert, Président de la Fédération royale des Corps de Sapeurs-Pompiers de Belgique (Aile francophone et germanophone)

Pour nous, il était clairement temps de réformer. Question finances, si l'on compare ce que le citoyen paie pour la police et pour les pompiers, cela va de 1 à 10. Il faut donc donner à la sécurité civile les moyens de fonctionner car la sécurité des citoyens n'a pas de prix. Cette réforme, nous la demandons depuis 2004. On aurait ainsi pu prendre des dispositions bien avant. On a ainsi toujours demandé de faire des économies d'échelle. Pour nous, la solution était d'avoir une zone de secours par province. Il y a là une erreur fondamentale qui a été commise.

Annick Noël, Directrice générale de la Province du Brabant wallon

En Brabant wallon, notre zone de secours correspond parfaitement au territoire de la Province. Cela crée bien évidemment des conditions de mise en place tout à fait différentes. De plus, et c'est ce qui se fait en Brabant wallon, la loi nous permet de prendre en charge directement des missions administratives. Pour nous, c'est un nouveau métier, mais je pense qu'on peut y apporter une expérience tout à fait particulière.

Claude Parmentier, Chef de cabinet adjoint du Ministre des Pouvoirs locaux

Il est vrai que la loi de 2007 s'applique aujourd'hui dans une période financière plutôt difficile. On en arrive donc aujourd'hui à demander aux communes de faire des efforts. Va-t-on revenir à la situation de la réforme des polices quand, à l'époque, le Fédéral avait dû dégager des moyens supplémentaires lors de la mise en place des zones ? Il est certain, en tout cas, que les communes protégées pendant trois ans vont avoir des difficultés à prendre en charge à la fois la dotation à la zone et le paiement des arriérés. Malgré les avertissements de l'UVCW, cette problématique n'a pas été prise en compte.

Isabelle Robiette (SPF Intérieur - DG Sécurité civile)

Au sein de l'administration fédérale, nous devons bien entendu être souples et créatifs concernant la création des zones de secours. Nous avons donc des contacts permanents avec les coordonnateurs. Les structures sont d'ores et déjà très proactives, mais surtout très différentes les unes des autres. Certaines zones nous disent qu'il y aura des problèmes de paiement des salaires. Pour celles-ci, on a proposé que les communes, qui sont les anciens employeurs, continuent à verser les salaires nets pendant une période limitée. Il n'y aura donc pas d'interruption.

Vran Sran (SPF Intérieur - DG Sécurité civile)

Quant aux surcoûts, on a pu bénéficier de l'expérience des zones de police. Certaines choses ont donc pu être anticipées en connaissance de cause. S'il y a surcoût, les zones pourront également l'absorber dans les autres postes de compléments.

Marcel Van der Auwera, Chef du Service Aide Urgente (SPF Santé publique)

Le point délicat de l'aide médicale urgente sera, bien évidemment, le financement. Avec le nouveau Gouvernement fédéral, il va falloir s'assurer que nous recevrons toujours le même montant qu'auparavant. Cependant, les infos parcellaires que nous avons reçues à ce propos ne sont pas très encourageantes. Mais je peux vous assurer que nous faisons, nous aussi, preuve de beaucoup de volonté et de souplesse.

Union des Villes et Communes de Wallonie asbl

UVCW TV : LA WEB TV DE L'UVCW

Depuis 2012, l'Union des Villes et Communes de Wallonie a créé sa web TV baptisée « UVCW TV ». Le site internet de l'UVCW a ainsi été ouvert au multimédia. Cette démarche a d'abord débuté par l'inscription de l'UVCW à la plate-forme de partage vidéo Youtube en 2012. Une web TV a ensuite été créée sous le vocable « UVCW TV » en 2013, avec un habillage aux couleurs du logo de l'UVCW.

Depuis, toute rentrée politique ou événement marquant de l'UVCW (AG, rencontres, formations, salon des mandataires, nouveaux élus, 100 ans de l'UVCB…) a été couvert par la web TV de l'UVCW. Quelques bonnes pratiques de communes wallonnes ont également été mises en avant. Depuis 2012, une trentaine de reportages ont été mis en ligne, pour un total de plus de 3.000 vues.

UVCW TV, c'est, pour les lecteurs du *Mouvement communal*, un prolongement audiovisuel incontournable.

Plus d'infos : www.youtube.com/uvcwtv