

PLAN NATIONAL D'ORGANISATION DES SECOURS

Rapport de synthèse des observations transmises par les communes

7 octobre 2021



TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	3
PREAMBULE	5
INTRODUCTION	7
LA SYNTHESE DES OBSERVATIONS	9
1. LE BILAN CHIFFRE	9
2. LES 5 PRINCIPAUX THEMES	9
LES PROPOSITIONS DE MODIFICATION	11
1. UNE PLUS GRANDE CONSIDERATION DES COMMUNES	11
2. LA PRECISION SUR LES COÛTS ESTIMES	12
3. UNE MEILLEURE VISIBILITE DES ACTIONS EN FAVEUR DU MAINTIEN DU VOLONTARIAT	21
4. LE REMBOURSEMENT AUX COMMUNES DES REMUNERATIONS POUR LA MISE A DISPOSITION DE LEURS EMPLOYES COMMUNAUX POMPIERS VOLONTAIRES	23
5. L'EVALUATION REGULIERE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS FIXES	25
LE COMPTE RENDU DE LA REUNION AVEC LE SYVICOL	27

PREAMBULE

Le présent document constitue le rapport de synthèse des observations émises par les communes, conformément à l'article 69 de loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, qui disposaient d'un délai de trois mois pour soumettre leurs avis et observations éventuelles.

Il comprend également les suites et les modifications à apporter au projet de plan national d'organisation des secours (PNOS) que Madame la Ministre de l'Intérieur souhaite proposer au Gouvernement.

Il est annexé au projet de PNOS.

INTRODUCTION

Le projet de PNOS a été transmis aux administrations communales le 1^{er} mars 2021 par voie de circulaire ministérielle¹. Ces dernières disposaient alors d'un délai de trois mois, à savoir jusqu'au 1^{er} juin 2021, pour transmettre au ministère de l'Intérieur leurs observations.

En complément, il leur a également été transmis une synthèse du PNOS qui en reprenait les informations principales, et afin de faciliter la compréhension de l'ensemble du processus, un webinaire au profit des élus communaux a été organisé en conformité avec les restrictions alors imposées dans le cadre la gestion de la pandémie liée à la COVID-19.

Par ailleurs, une présentation du PNOS a également été faite au profit des membres du Conseil d'administration du CGDIS, en date du 7 octobre 2020.

De plus, le Syndicat des villes et communes luxembourgeoise (SYVICOL) a informé Madame la Ministre de l'Intérieur, par courrier en date du 20 avril 2021, qu'il se saisissait du dossier dans le cadre de l'exercice de sa mission statutaire d'interlocuteur du Gouvernement pour les questions touchant à l'intérêt communal général, impliquant également la mission de formuler des avis sur des projets législatifs et réglementaires qui ont un impact au niveau local. A cette lettre était donc annexé son avis relatif au PNOS. A l'initiative de Madame la Bourgmestre de la Ville de Luxembourg, Présidente du Conseil d'administration du CGDIS et Vice-présidente du SYVICOL, une réunion d'échanges de vues a été organisée le 10 mai 2021 à l'Hôtel de Ville de Luxembourg. Le compte rendu de ladite réunion est annexé au présent document. Il reprend les réponses apportées par les représentants du ministère de l'Intérieur et du CGDIS aux observations et interrogations émises par le SYVICOL, particulièrement celles relatives aux impacts budgétaires, aux besoins en personnel permanent, qu'il soit pompier professionnel ou personnel administratif et technique, ainsi qu'à l'exigence d'une évaluation permanente et empirique de la mise en œuvre des actions nécessaires à l'atteinte des objectifs du PNOS.

Enfin, et dans le cadre des travaux préparatoires à l'élaboration des budgets pluriannuels, une présentation du PNOS a également été organisée au profit de l'Inspection général des finances (IGF).

¹ Circulaire n°3966

LA SYNTHÈSE DES OBSERVATIONS

1. LE BILAN CHIFFRE

67 communes ont transmis leurs observations au ministère de l'Intérieur, soit de manière plus précise :

- 40 émettent un avis favorable ou soutiennent en tout ou partie, voire approuvent le projet de PNOS ;
- 36 se rallient en totalité ou en partie à l'avis du SYVICOL, dont 13 émettent également un avis favorable ou soutiennent en tout ou partie, voire approuvent le projet de PNOS² ;
- 4 émettent des observations générales sans aviser le projet de PNOS.

Il est nécessaire de noter que certaines communes ont rappelé les risques présents sur leur territoire, alors qu'ils n'apparaissent pas aussi précisément dans le projet de PNOS. En effet, ce dernier traite de l'analyse et de la couverture des risques d'une manière plus globale et macro. Néanmoins, et dans le cadre de la définition des moyens à affecter dans chaque centre d'incendie et de secours (CIS), cette analyse communale ou micro des risques est en toute logique, prise en compte.

2. LES 5 PRINCIPAUX THEMES

Cinq sujets principaux sont à relever à l'issue de la lecture des observations transmises :

1. **La nécessité d'une plus grande considération des communes.** En effet, le projet de PNOS ne mentionne les communes que dans le cadre de leur collaboration avec le CGDIS pour la gestion des avis de prévention et de la gestion de leurs biens immeubles mis à la disposition ou repris par le CGDIS, alors que les pouvoirs des bourgmestres en matière de police locale auraient mérité d'être évoqués ;
2. **Le manque de précisions sur les coûts estimés et l'incohérence de l'augmentation budgétaire envisagée.** En effet, la circulaire du ministère de l'Intérieur, du 22 décembre 2020 relative à la planification pluriannuelle des budgets communaux, n'annonçait pas d'augmentation des participations communales au budget du CGDIS ;
3. **Le maintien du volontariat comme pilier du CGDIS** et le peu de visibilité donné aux actions *ad hoc* nécessaires ;
4. **La demande des bourgmestres** à ce que les communes puissent également bénéficier, à l'instar des employeurs privés, du remboursement des rémunérations que perçoivent leurs agents communaux par ailleurs pompiers volontaires, lorsqu'elles les mettent pendant leur temps de travail, à la disposition du CGDIS pour remplir des missions opérationnelles ;
5. **La nécessité d'une évaluation régulière** de l'atteinte des objectifs fixés.

² Également comptées dans les 40 communes émettant un avis favorables ou soutenant, voire approuvant le projet de PNOS

LES PROPOSITIONS DE MODIFICATION

Tenant compte de l'analyse des observations et du compte rendu de la réunion qui s'est tenue entre les représentants du SYVICOL, du ministère de l'Intérieur et du CGDIS, sont proposées les modifications décrites ci-après au projet de PNOS.

1. UNE PLUS GRANDE CONSIDERATION DES COMMUNES

Il est proposé d'intégrer au projet de PNOS, un paragraphe complémentaire relatif aux compétences des bourgmestres en matière de police locale et de faire ainsi apparaître le fait que les communes constituent le principal interlocuteur du CGDIS, dans le domaine opérationnel.

Ce nouveau paragraphe est placé au sein du titre 5 de la partie 4 et ainsi rédigé (passages en italique) :

13 Les principaux services ou entités collaborant avec le CGDIS

13.1 Les collaborateurs opérationnels

13.1.1 Les communes

Les communes et leur bourgmestre sont les principaux interlocuteurs du CGDIS. En effet :

- le CGDIS intervient à leur profit et dans le cadre de leurs responsabilités, notamment de police locale ;*
- le CGDIS est leur partenaire en matière de prévention contre les risques d'incendie³, pour l'élaboration de leurs autorisations à bâtir ;*
- les communes, en tant qu'employeurs d'un grand nombre de pompiers volontaires, favorisent fortement et sans difficulté leur disponibilité au bénéfice du CGDIS, en fonction de ses besoins opérationnels.*

Les relations entre le CGDIS et les communes sont donc essentielles pour les deux parties. Il est ainsi impératif que le CGDIS maintienne à tous ses échelons des contacts étroits et des rapports constants avec les autorités communales, ainsi qu'avec leur administration. Cela garantit un échange d'informations régulier et réciproque, tant dans le domaine des activités opérationnelles, que dans celui de la gestion ou du support.

La collaboration en matière opérationnelle relève essentiellement de la sauvegarde des populations, des biens et de l'environnement, notamment lors d'événement catastrophique, comme l'a montré la gestion de la tornade qui a touché les communes de Pétange et de Käerjeng. Les difficultés qui y sont alors apparues, ont été consécutives à l'actuelle absence d'une définition claire du partage des missions entre la commune et le CGDIS.

L'appui des communes dans le maintien et le développement du volontariat est essentiel. Par leur capacité à recruter du personnel pouvant potentiellement s'engager auprès du CGDIS comme pompier volontaire, elles garantissent une disponibilité réelle et permanente sur le territoire communal. Cette capacité doit ainsi pouvoir être pérennisée par une adaptation des compensations nécessaires.

³ Cf. partie 4, titre 2 La prévention

Avec l'ajout du paragraphe précité, la collaboration entre le CGDIS et les communes est ainsi relevée à trois reprises dans le PNOS :

- dans le cadre de la mise en œuvre de la prévention contre les incendies (partie 4, titre 2) ;
- dans le domaine de la collaboration opérationnelle, comme indiqué ci-dessus ;
- en matière de support et d'appui à la planification (partie 4, titre 5, paragraphe 13.2.2).

2. LA PRECISION SUR LES COÛTS ESTIMÉS

Comme indiqué en introduction, l'imprécision sur les coûts estimés a été soulevée à plusieurs reprises, et notamment par le SYVICOL. A l'issue de son avis, une réunion d'échange a été organisée, dont les discussions ont débouché en la conclusion que les coûts devaient effectivement être précisés. Le compte rendu de ladite réunion, annexé au présent rapport, apporte un certain nombre de précisions sur les estimations budgétaires indiquées dans le PNOS.

De plus, les travaux budgétaires menés dans le cadre de la planification budgétaire pluriannuelle, ont permis d'une part, d'affiner les estimations grâce à l'identification de certains éléments de calcul des coûts, notamment salariaux et d'autre part, de déterminer l'impact du PNOS sur le budget du CGDIS.

Ainsi, le titre 4 de la partie 5 du PNOS, relatif aux conséquences budgétaires est modifié et complété comme suit (passages en italique).

TITRE 4 : LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES⁴

C'est par le vote du budget annuel et des prévisions budgétaires pluriannuelles⁵ que le conseil d'administration du CGDIS traduit sa volonté de mettre en œuvre la stratégie nationale d'incendie et de secours, *en tenant compte de la disponibilité des finances publiques.*

*Il s'agit donc ici, non pas de fixer les futurs budgets du CGDIS, mais bien **d'estimer et de dessiner les évolutions budgétaires pour le CGDIS, ainsi que pour ses principaux contributeurs que sont l'Etat et les communes.** Ceci afin d'illustrer les efforts financiers nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie nationale d'incendie et de secours. Ce travail ne présage donc pas d'une éventuelle dégradation de l'état des finances publiques qui viendrait impacter les capacités financières de l'Etat, des communes et par voie de conséquences du CGDIS. Il est à noter qu'une telle hypothèse ne remettrait pas forcément en cause les objectifs stratégiques à atteindre. En revanche, les délais nécessaires seraient, quant à eux, certainement rallongés. Tel fut d'ailleurs le cas pour le budget 2021, dont les ambitions ont dû être revues à la baisse en conséquence des impacts financiers liés à la pandémie de la CoVid-19. Ce qui explique en partie, une évolution des budgets proportionnellement plus importante entre les exercices 2021 et 2022.*

Le présent titre traitera :

- *de l'augmentation de la masse salariale ;*
- *de l'augmentation du budget courant ;*

⁴ L'ensemble des données budgétaires a fait l'objet d'une actualisation en 2021, suite à la consultation des communes sur le projet de PNOS, telle que prévue par l'article 69 de loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

⁵ Article 18 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

- de l'évolution des investissements ;
- de l'augmentation globale du budget ordinaire ;
- des conséquences pour les contributions de l'Etat et des communes.

1 L'augmentation de la masse salariale

Le principal défi à relever pour le CGDIS est d'atteindre une masse critique de pompiers professionnels et d'agents administratifs et techniques, afin d'être en mesure :

- d'améliorer le délai d'arrivée des secours ;
- de soutenir la sollicitation opérationnelle ;
- d'assurer l'encadrement opérationnel et managérial, particulièrement au profit des pompiers volontaires.

Afin d'atteindre cette masse critique et en fonction des estimations produites ci-avant⁶, l'évolution de la masse salariale à prévoir, est résumée dans le tableau et le graphique ci-dessous. Elle représente **une croissance moyenne de 8%** pour les cinq prochaines années.

	2021	2022	2023	2024	2025
Salaires et traitements	€ 67 951 000,00	€ 73 300 000,00	€ 79 600 000,00	€ 85 600 000,00	€ 91 700 000,00
Variation	8%	8%	9%	8%	7%
Part du budget total	51%	49%	50%	52%	52%

Tab.1-1 : Evolution des salaires et traitements, ainsi que leur part dans le budget total du CGDIS

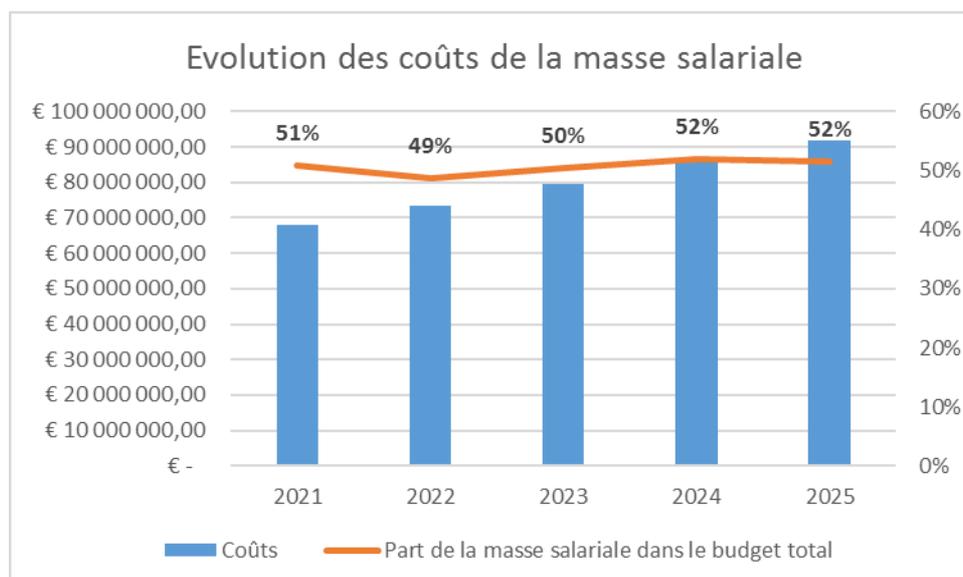


Fig. 1-1 : Estimation de l'augmentation de la masse salariale

2 L'augmentation du budget courant

Considérant notamment l'évolution de la masse salariale dans le budget courant, la croissance de celui-ci pour les cinq prochaines années est synthétisée dans le tableau et le graphique ci-dessous. Elle représente **une croissance moyenne de 10%** pour les cinq prochaines années.

⁶ Cf. paragraphes 3.1.2.2, 3.2.1 et 3.2.2 du titre 3 de la présente partie

	2021	2022	2023	2024	2025
Courant	€ 117 258 500,00	€ 130 630 000,00	€ 138 259 000,00	€ 145 098 000,00	€ 154 083 000,00
Variation	20%	11%	6%	5%	6%

Tab.2-1 : Estimation de l'augmentation du budget courant

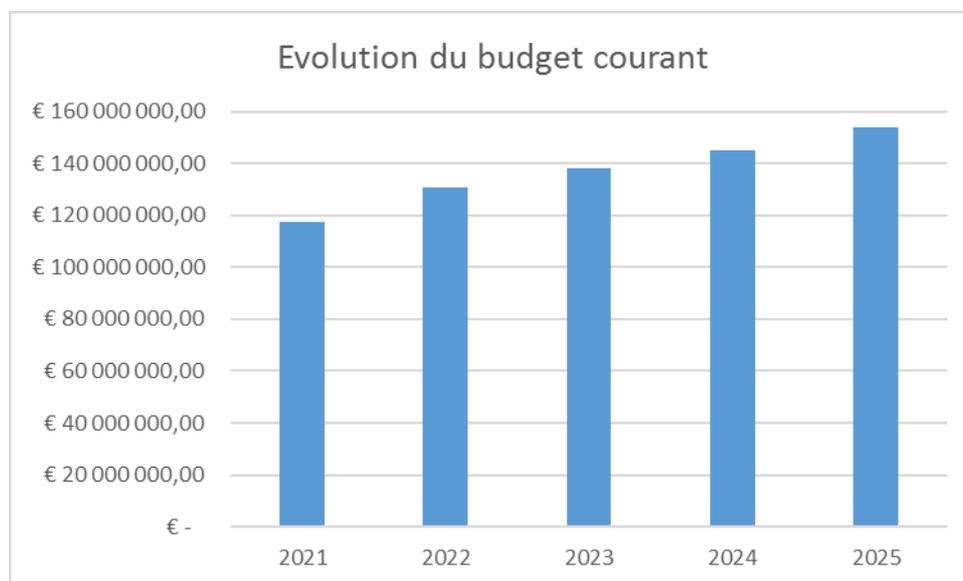


Fig. 2-1 : Estimation de l'augmentation du budget courant

Par ailleurs, l'estimation des coûts liés aux conventions communales de mise à disposition de locaux et concernant les loyers dus par le CGDIS, ainsi que les frais récurrents d'utilisation de ces bâtiments, sont résumés dans le tableau suivant :

Reprises-Conventions communes	2022	2023	2024	2025
Conventions	4,30 M	4,30 M	4,30 M	4,30 M
Frais récurrents	0,70 M	0,70 M	0,70 M	0,70 M

Tab.2-2 : Estimation des coûts annuels liés aux conventions communales de mise à disposition de locaux

3 L'évolution des investissements

3.1 L'évolution du budget d'investissement

Le budget d'investissement doit permettre de maintenir et d'améliorer les équipements du CGDIS en matière de charroi, de matériels d'intervention, de tenues d'intervention et de matériels informatiques.

De 2022 à 2025, le CGDIS prévoit de maintenir **stable** le niveau **moyen des investissements**, avec d'éventuelles fluctuations d'une année sur l'autre, engendrées par des investissements exceptionnels comme par exemple l'achat en 2025, de nouveaux véhicules pour le SAMU et qui seront à la charge exclusive de l'Etat.

	2021	2022	2023	2024	2025
Invest	€ 16 373 500,00	€ 19 710 000,00	€ 19 735 000,00	€ 19 565 000,00	€ 23 530 000,00

Tab.3.1-1 : Estimation de l'augmentation du budget investissements

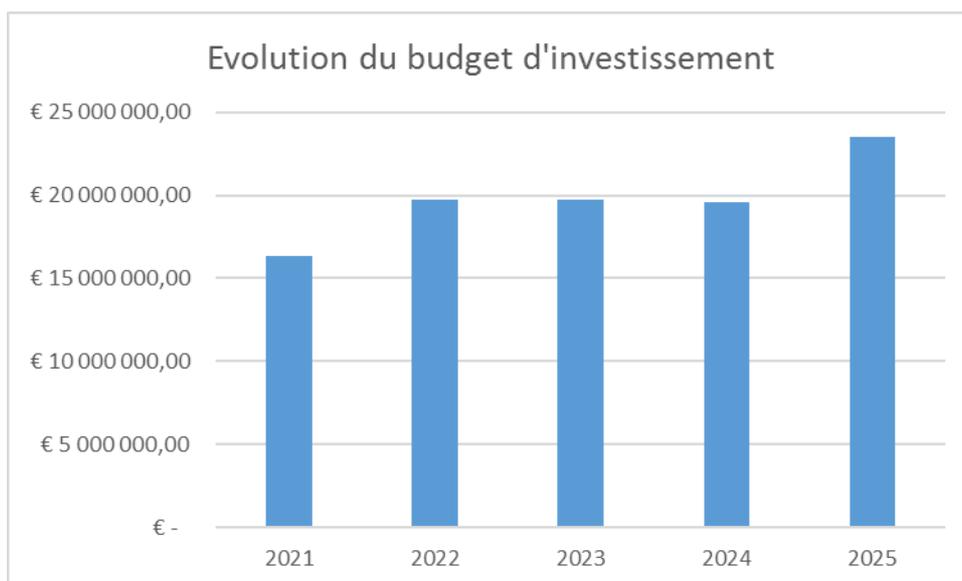


Fig. 3.1-1 : Estimation de l'augmentation du budget d'investissement

3.2 Les budgets extraordinaires

Les budgets extraordinaires doivent permettre de prendre en charge les coûts induits par les achats de terrain et de bâtiments nécessaires au fonctionnement du CGDIS, tels que les CIS, le CNIS, les bases SAMU, le CSL, etc. Le CGDIS occupe actuellement 102 bâtiments ou terrains répartis à travers le pays.

La difficulté essentielle de ce dossier réside dans le fait qu'il est lié à l'état d'avancement :

- des transferts de propriété des futurs CIS de catégorie III, IV et du CNIS qui sont engagés pour 5 CIS et non encore engagés pour 2 bâtiments, dont le CNIS ;
- de la disponibilité de terrains adéquats et abordables, avec l'obtention des autorisations nécessaires, ceci pour les localisations où une nouvelle construction s'avère nécessaire ;
- de l'évolution de l'indice du prix de la construction, actuellement sous-pression, ainsi que du prix des terrains.

Il est ainsi extrêmement difficile d'estimer précisément les coûts induits pour les prochaines années. Néanmoins et pour permettre au CGDIS de répondre à ses obligations en matière de prévisions budgétaires pluriannuelles, le CGDIS a fait appel au cabinet Ernst & Young afin de l'assister à l'analyse de la stratégie d'investissement immobilière et à la revue du plan d'investissement pluriannuel⁷.

Les conclusions de cette analyse, présentée une première fois fin 2019, puis revue avec les dernières informations disponibles en septembre 2021, montrent **un besoin en financement d'environ 342 millions d'euros**, pour les 16 investissements immobiliers prévus dans le plan pluriannuel 2020-2030 et qui concernent :

- **6 bâtiments déjà construits⁸** et à racheter par le CGDIS, dont :
 - 3 ont déjà été transférés à la date de rédaction du présent PNOS ;

⁷ Le document est consultable sur demande auprès de la DAF

⁸ CIS Echternach, CIS Mamer, CIS Sanem-Differdange, CIS Wiltz, CIS Grevenmacher-Merttert et CIS Mersch

- *le mode de transfert de propriété du terrain que ce soit sous la forme de la pleine propriété, du bail emphytéotique ou du droit de superficie, est en train d'être fixé⁹ pour les autres ;*
- **3 nouveaux bâtiments en cours de construction** ou dont l'avant-projet détaillé est arrêté ;
- **7 nouveaux bâtiments en planification de construction¹⁰**, dont deux sont intégrés et financés dans un projet de tierce partie¹¹.

Le financement de ce besoin est prévu par l'intermédiaire de la capacité d'**autofinancement** du CGDIS¹², dont la valeur des réserves est de **106 millions d'euros**, associée à des emprunts qui pourront atteindre jusqu'à **235 millions d'euros¹³**, dont les **intérêts** à payer annuellement représentent la somme d'**1 million d'euros en 2025¹⁴** et augmentera à **1,2 millions d'euros** par la suite.

Le remboursement en capital qui sera nécessaire après l'achèvement des premiers projets à financer par des emprunts, devrait commencer à impacter le budget du CGDIS progressivement à partir des exercices 2025 et 2026¹⁵, pour atteindre environ **12 millions d'euros** à son niveau le plus élevé.

Il est à noter que les échéances de réalisation de ces projets dépendent actuellement de facteurs externes, comme la disponibilité des terrains, les autorisations ou encore les études d'impacts environnementaux. L'étude en question sera donc régulièrement mise à jours afin de préciser le calendrier des réalisations immobilières et servira de base pour les estimations du budget pluriannuel et du prochain PNOS, couvrant la période de 2025 à 2030.

4 L'augmentation globale du budget ordinaire du CGDIS

Finalement, l'augmentation globale du budget ordinaire du CGDIS pour les années 2022 à 2025 peut être estimée et synthétisée par le tableau et le graphique ci-dessous. Elle représente une **croissance moyenne de 7%** pour les 4 prochaines années¹⁶.

	2021	2022	2023	2024	2025
Courant	€ 117 258 500,00	€ 130 630 000,00	€ 138 259 000,00	€ 145 098 000,00	€ 154 083 000,00
Variation	20%	11%	6%	5%	6%
Invest	€ 16 373 500,00	€ 19 710 000,00	€ 19 735 000,00	€ 19 565 000,00	€ 23 530 000,00
Variation	-17%	20%	0%	-1%	20%
Budget Total	€ 133 632 000,00	€ 150 340 000,00	€ 157 994 000,00	€ 164 663 000,00	€ 177 613 000,00
Variation	14%	13%	5%	4%	8%

Tab.4-1 : Estimation de l'augmentation globale du budget ordinaire du CGDIS

⁹ Il est à noter que de ces dossiers, celui du CNIS représente de loin, le coût financier le plus important

¹⁰ Le CALT/CSL, CIS Clervaux, CIS Dudelange, CIS Esch-sur-Alzette, CIS Findel et CIS Nordstad

¹¹ CIS Pétange et CIS Findel

¹² Grâce aux avoirs du fonds pour la réforme des services de secours transférés au CGDIS en 2018

¹³ Selon un scénario qui tient compte de l'évolution de l'indice des prix de la construction (Statec) qui générerait une augmentation de 3% de la valeur des bâtiments

¹⁴ Valeur intégrée dans la prévision pluriannuelle du budget ordinaire du CGDIS de 2024 et de 2025

¹⁵ L'échéance exacte dépendra de l'avancement des projets d'autorisation et des travaux

¹⁶ Ou de 9% en y incluant l'année 2021

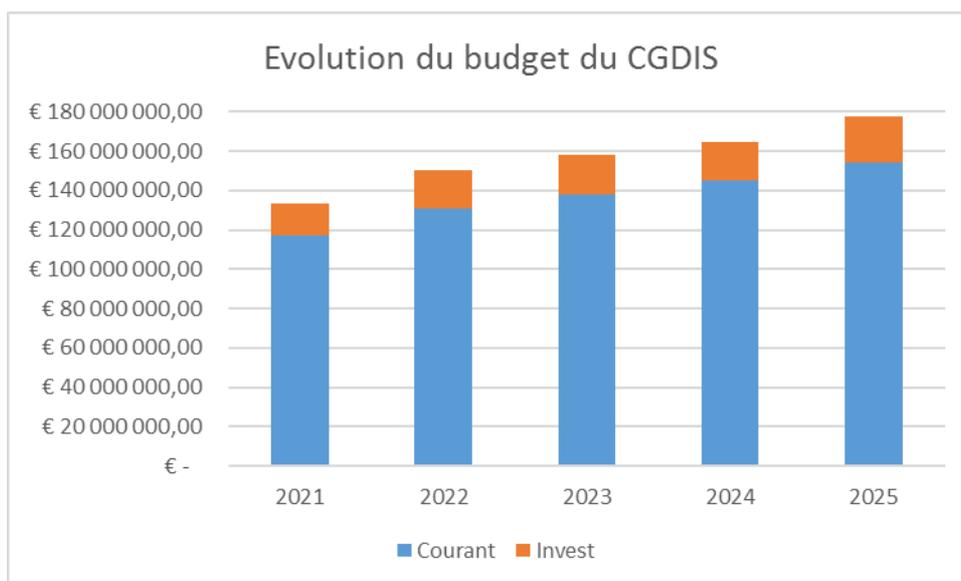


Fig. 4-1 : Estimation de l'augmentation du budget ordinaire du CGDIS

5 Les conséquences pour les contributions de l'Etat des communes

5.1 L'évolution globale

L'évolution du budget du CGDIS va engendrer par voie de conséquence, une progression des contributions de l'Etat¹⁷ et des communes, qui constituent les principaux contributeurs du CGDIS. Celles-ci ont été estimées sur la base de l'évolution de la TVA, communiquées par l'Inspection générale des finances. Elles présentent **une croissance moyenne de 13% pour les cinq prochaines années et sont synthétisées dans le tableau et le graphique ci-dessous.**

Il est important de signaler qu'un tiers des recettes du CGDIS provient de la part de la TVA qui lui est attribuée. Ce facteur dépend directement du niveau de la consommation et de l'évolution économique du Grand-Duché de Luxembourg. Comme la contribution étatique et communale représente le solde à financer après déduction des autres recettes, dont la TVA, chacune de ses variations a des effets sur ce solde. Si nous avons pu constater en 2020 et 2021, une baisse de l'accroissement des recettes provenant de la TVA attribuées au CGDIS, les actuelles estimations montrent une reprise économique plus importante que prévue. Si cette tendance se confirme, les évolutions des contributions étatiques et communales présentées ci-après, diminueront.

	2021	2022	2023	2024	2025
Contribution étatique	€ 26 042 000,00	€ 32 204 000,00	€ 36 806 000,00	€ 38 646 500,00	€ 41 620 500,00
Contribution communale	€ 26 042 000,00	€ 32 204 000,00	€ 36 806 000,00	€ 38 646 500,00	€ 41 620 500,00
Total	€ 52 084 000,00	€ 64 408 000,00	€ 73 612 000,00	€ 77 293 000,00	€ 83 241 000,00
Variation	13%	24%	14%	5%	8%

Tab.5.1-1 : Estimation de l'évolution des contributions de l'Etat et des communes au budget du CGDIS (hors charges spécifiques prises en compte à 100% par le budget de l'Etat pour le financement des SAMU et du CIS Aéroport)

¹⁷ Hors charges spécifiques prises en compte à 100% par le budget de l'Etat pour le financement des SAMU et du CIS Aéroport

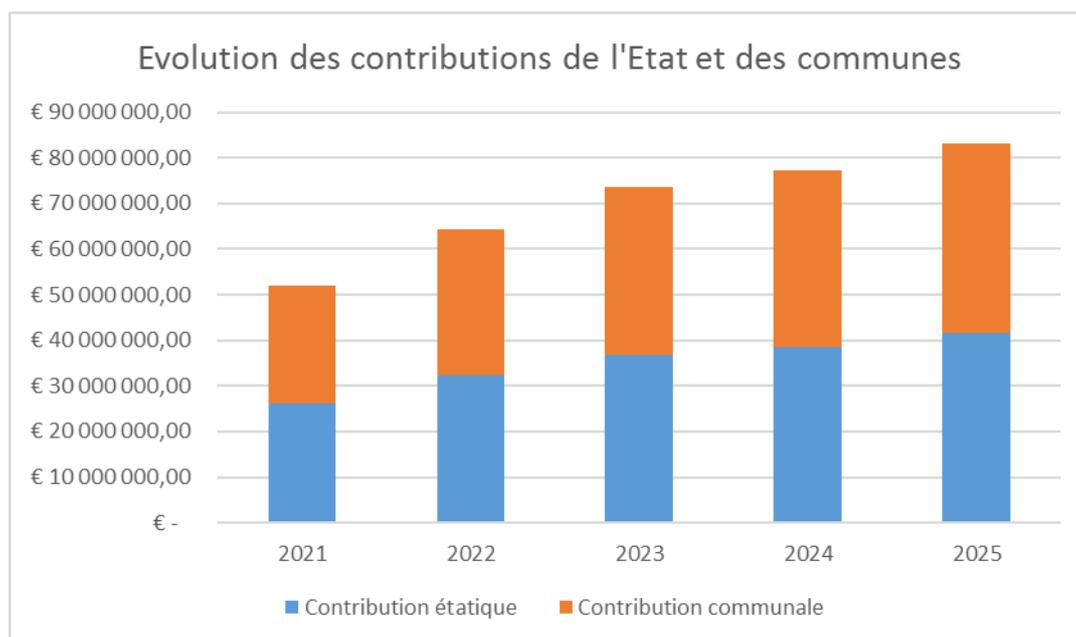


Fig. 5.1-1 : Estimation de l'augmentation des contributions de l'Etat et des communes (hors charges spécifiques prises en compte à 100% par le budget de l'Etat pour le financement des SAMU et du CIS Aéroport)

5.2 L'évolution pour les communes

La contribution par commune va s'inscrire en toute cohérence, dans cette trajectoire. Néanmoins, il est difficile d'en estimer le montant. En effet, l'évolution des données composant le calcul de la part communale, notamment de celle relative à la variation de la population, reste incertaine. Toutefois et sur la base des trois dernières années (2018 à 2020) pour lesquelles il a été constaté que le taux de contribution des 102 communes est constant, il est possible de poser l'hypothèse du maintien de cette stabilité pour les cinq prochaines années et que lesdites contributions varient selon les taux sus indiqués dans le précédent tableau.

5.3 L'impact du PNOS

En comparant les estimations de l'évolution pluriannuelle des contributions, calculées sur la base des dépenses retranchées de celles relatives à la mise en œuvre du PNOS, qui se concentrent autour des volets des ressources humaines (recrutements et formations), ainsi que des moyens matériels et logistiques (charroi, matériels, habillements, informatique), il est possible d'en déduire l'impact du PNOS sur les contributions de l'Etat et des communes. Celui-ci est synthétisé dans le tableau ci-dessous.

Contributions financières		2021	2022	2023	2024	2025
Dotations sans PNOS	Communes	26,04 M	30,88 M	33,62 M	33,70 M	35,07 M
	Etat	26,04 M	30,88 M	33,62 M	33,70 M	35,07 M
	Total	52,08 M	61,77 M	67,25 M	67,41 M	70,14 M
Variation y-1 en €			+9,68 M	+5,48 M	0,16 M	+2,73 M
Variation y-1 en %			19%	9%	0%	4%

Dotations avec PNOS	Communes	26,04 M	32,20 M	36,81 M	38,65 M	41,62 M
	Etat	26,04 M	32,20 M	36,81 M	38,65 M	41,62 M
	Total	52,08 M	64,41 M	73,61 M	77,29 M	83,24 M
Variation y-1 en €			+12,32 M	+9,20 M	+3,68 M	+5,95 M
Variation y-1 en %			24%	14%	5%	8%

Impact PNOS		+1,32 M	+3,18 M	+4,94 M	+6,55 M
--------------------	--	---------	---------	---------	---------

Tab.5.3-1 : Estimation de l'impact de la mise en œuvre du PNOS sur les contributions de l'Etat et des communes

6 Conclusion

L'impact budgétaire nécessaire à la concrétisation de la stratégie nationale d'incendie et de secours, traduisant les buts fixés dans la loi précitée du 27 mars 2018 et la volonté politique de doter le Grand-Duché de Luxembourg d'une organisation efficiente en la matière, est conséquent et peut être résumé par le tableau suivant :

Dépenses	2021	2022	2023	2024	2025
CGDIS	122,14 M	136,10 M	140,15 M	142,72 M	147,85 M
Variation y-1 en €		+13,96 M	+4,05 M	+2,56 M	+5,14 M
Variation y-1 en %		11%	3%	2%	4%
part ANA	5,69 M	6,71 M	6,46 M	6,82 M	8,63 M
Variation y-1 en €		+1,02 M	-0,25 M	+0,35 M	+1,81 M
Variation y-1 en %		18%	-4%	5%	27%
part SAMU	5,80 M	4,88 M	5,02 M	5,25 M	8,03 M
Variation y-1 en €		-0,92 M	+0,13 M	+0,23 M	+2,79 M
Variation y-1 en %		-16%	3%	5%	53%
TOTAL CGDIS	133,63 M	147,70 M	151,63 M	154,78 M	164,51 M
Variation y-1 en €		+14,07 M	+3,93 M	+3,15 M	+9,73 M
Variation y-1 en %		11%	3%	2%	6%

Impact PNOS		2,64 M	6,36 M	9,89 M	13,10 M
--------------------	--	--------	--------	--------	---------

TOTAL CGDIS avec PNOS		150,34 M	157,99 M	164,66 M	177,61 M
		+16,71 M	+7,65 M	+6,67 M	+12,95 M

Tab.6-1 : Estimation de l'impact de la mise en œuvre du PNOS sur le budget ordinaire du CGDIS

Les hypothèses de calculs sont celles explicitées ci-dessus¹⁸. Plus précisément et pour ce qui concerne les ressources humaines, ce sont les effectifs présentés dans le tableau ci-après qui ont été pris en compte.

Renforcement		2022	2023	2024	2025
Sans PNOS	Admin. Et Tech.	3,5	2	1,5	1
	Opérationnel	5	5	5	5
	Total	8,5	7	6,5	6
Avec PNOS	Admin. Et Tech.	30,5	20	14,5	10
	Opérationnel	51	59	57	56
	Total	81,5	79	71,5	66

Tab.6-2 : Estimation du nombre de personnel à recruter par an

De ce fait, les conséquences budgétaires seront particulièrement marquantes pour le budget de l'Etat et des communes, qui devront soutenir une augmentation moyenne non négligeable de +13% sur les cinq prochaines années. Néanmoins et comme expliqué par avant, ce montant pourrait évoluer à la baisse, en raison de la tendance positive actuellement constatée en termes d'évolution des recettes liées à la TVA.

Ces efforts sont néanmoins nécessaires. Le CGDIS doit pouvoir être capable de relever les défis et scénarios d'évolution identifiés ci-avant, dont notamment ceux relatifs aux risques émergents comme l'a démontré la gestion de la pandémie liée à la COVID-19.

En effet, les premiers éléments des travaux d'analyse du retour d'expérience relatif à la gestion des deux premières phases de mise en œuvre du plan d'opération permettant de faire face à la pandémie, montrent que le CGDIS a su répondre aux missions d'appui à la logistique nationale et d'information du public¹⁹. Toutefois, ceci a essentiellement été dû au fait que l'impact attendu en matière d'absentéisme n'a pas eu lieu. Le CGDIS a ainsi pu bénéficier de deux facteurs favorables :

- la réduction de l'activité socio-économique entraînant de facto, une réduction notable des opérations de secours (-9% pour les mois de mars et d'avril 2020 par rapport à ceux de 2019 et de -12% pour le mois de mai 2020 par rapport à celui de 2019) ;
- une augmentation de la disponibilité des pompiers et du personnel par la réduction de certaines activités internes, telles que la formation, mais également au lock-down qui a mis à l'arrêt ou en télétravail, une grande partie de la population active, amplifiant ainsi la disponibilité des pompiers volontaires.

Ainsi, la question demeure de savoir si le CGDIS, en l'état actuel de ses moyens, aurait été en mesure de produire le même niveau de réponse alors qu'il aurait été confronté à un fort absentéisme. De plus et en étant la principale force de sécurité civile du Grand-Duché de Luxembourg, un tel impact aurait certainement eu des conséquences sur sa capacité à répondre en même temps, à des sinistres et catastrophes importants ou multiples, voire simultanés.

¹⁸ Cf. § 5.3 L'impact du PNOS

¹⁹ Missions qui relèvent de la sécurité civile. Cf. article 4 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

3. UNE MEILLEURE VISIBILITE DES ACTIONS EN FAVEUR DU MAINTIEN DU VOLONTARIAT

Les actions en faveur des pompiers volontaires sont principalement énumérées dans le cadre du chapitre relatif à l'optimisation de l'organisation opérationnelle (3.1 du titre 3 de la partie 5) et notamment dans le paragraphe traitant de l'amélioration des délais de départ (paragraphe 3.1.2). Or, il est évident que l'action des pompiers volontaires ne se limite pas uniquement à cet aspect. Ils ont également un rôle à jouer dans le cadre :

- des renforcements de la chaîne de commandement, de la chaîne médicale et des GIS (paragraphe 3.1.4 à 3.1.6 du titre 3 de la partie 5) ;
- de la construction de l'organisation managériale (partie 5, titre 3, chapitre 3.2).

En conséquence, il est proposé de compléter la rédaction des chapitres et paragraphes susvisés par les éléments suivants (passages en italique).

3.1.4 Le renforcement de la chaîne de commandement

Concernant la mise en œuvre de la chaîne de commandement, les axes d'amélioration garantissant sa permanence, doivent porter sur :

- la nécessité à construire une structure de commandement et de coordination nécessaire et suffisante pour répondre au contrat opérationnel²⁰ ;
- un effort marqué en matière de formation, d'entraînement et d'organisation pour permettre de tenir à l'avenir les différents POJ ad hoc, *tant par des pompiers volontaires que professionnels* ;
- la rédaction d'un concept de fonctionnement, d'un cahier des charge et d'acquisition des outils d'aide et d'appui à la gestion opérationnelle relatifs aux postes de commandement et aux logiciels informatiques.

3.1.5 Le renforcement de la chaîne médicale

Associés à une évaluation approfondie de la situation actuelle et particulièrement de l'impact de la pandémie liée à la COVID-19, les objectifs d'optimisation de la chaîne médicale visent essentiellement la mise en œuvre des fonctions :

- d'officier santé par :
 - le renforcement du personnel pour garantir une permanence 24 heures sur 24 et 365 jours par an, afin de permettre, conformément au règlement opérationnel :
 - le conseil du personnel du CSU, lors du traitement d'un appel d'urgence pour un secours d'urgence aux personnes et du CGO, lors de la gestion d'une opération de secours, de la mise en œuvre d'un plan d'intervention d'urgence, comme le plan NOVI ou de la gestion d'une pandémie. Il s'agit en effet de pouvoir assurer avec la meilleure efficacité et cohérence avec la situation des hôpitaux, la prise en charge des personnes et leur acheminement vers l'hôpital le plus adéquat à leur état ;

²⁰ Cf. titre 5 de la présente partie

- l'organisation des capacités de projection sur les lieux d'une opération de secours avec du matériel adéquat pour maintenir les intervenants présents sur les lieux d'une opération de secours dans les meilleures conditions de santé et de sécurité ;
- de CSM par la participation à des exercices visant à évaluer la fonction ;
- de DSM par :
 - l'augmentation du nombre de médecins disposant de la qualification de DSM afin d'atteindre la capacité à bénéficier d'une permanence de la fonction 365 jours par an et 24 heures sur 24 ;
 - l'entraînement des médecins disposant de la qualification de DSM aux situations exceptionnelles et à la mise en œuvre du plan NOVI.

La réalisation de ce renforcement devra se faire en trouvant le juste équilibre entre l'emploi de personnels professionnels et volontaires du secteur de la santé.

3.1.6 Le renforcement des GIS

L'optimisation de l'emploi des GIS est liée à la planification et principalement à celle du risque particulier qui constitue un axe d'effort lié à la construction de l'organisation managériale. Néanmoins, des actions ont déjà été entreprises ou identifiées. Il s'agit :

- de la définition d'un plan majoritairement axé sur l'acquisition de matériels nécessaires à la lutte contre le risque ou la menace NRBC, pour un montant de 2,5 millions d'euros ;
- la définition de nouveaux GIS pour :
 - la mise en œuvre d'appuis particuliers et aux reconnaissances, qui a vocation à prendre en charge toutes les nouvelles technologies, telles que drones, robots ou transmissions et nécessitant des savoir-faire et des compétences spécifiques ;
 - la mise en œuvre d'action et de matériels particuliers dans la recherche et le sauvetage en milieu effondré, mais également des compétences spécifiques dans le renforcement et l'étalement de bâtiments ou locaux ;
- de la mise en œuvre de la capacité d'hélicoptère par la LAR, notamment pour le GRIMP et dans le cadre de l'application de la convention signée entre l'Etat luxembourgeois et la LAR²¹ et cela dès que la LAR aura obtenu toutes les autorisations nécessaires.

Cependant, tout cela reste à organiser et à préciser, tout comme l'ensemble des concepts d'emploi des autres GIS, *qui devront garantir la capacité d'employer pour la réalisation de ces missions des pompiers professionnels et volontaires.*

3.2 La construction de l'organisation managériale

3.2.3 Les pompiers volontaires

Les pompiers volontaires participent également à l'encadrement du CGDIS et notamment à celui de leur CIS ou GIS, en tenant les fonctions :

- *de chef de CIS ou de GIS ;*
- *d'adjoint au chef de CIS ou de GIS ;*

²¹ Article 2.5.3 de la convention du 20 décembre 2019, conclue entre l'Etat, le CGDIS et la LAR

- de chef d'unité fonctionnelles.

Ou encore en participant à diverses activités du CIS ou GIS, telles que l'entretien des véhicules ou matériels embarqués, la formation au maintien des acquis, l'entretien des locaux, etc. De plus, la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, autorise à ce que la fonction d'adjoint au chef de zone puisse être tenue par un pompier volontaire du cadre supérieur.

De manière à pérenniser cette capacité, il est nécessaire pour le personnel professionnel et dans l'organisation générale du CGDIS, d'intégrer la singularité du statut de pompier volontaire et les contraintes que celui-ci impose, notamment en terme de disponibilité, tant pour la réalisation des missions que pour le suivi des formations nécessaires. De plus, la possibilité pour le CGDIS d'être l'employeur de pompiers volontaires, avec une répartition des affectations dans ses différentes entités territoriales, est également un gage de la bonne prise en compte de cette singularité et d'un appui au développement de leurs compétences. Actuellement, le CGDIS emploie 57 pompiers volontaires sur un effectif total de 194 personnels administratifs et techniques²². Enfin, donner dans le cadre de la participation aux actions de formation et dans celui de l'exercice des attributions susvisées, la possibilité pour l'employeur public d'être remboursé des rémunérations, à l'instar de ce qui est décrit ci-avant pour ce qui concerne la gestion de la disponibilité opérationnelle, constituerait également une mesure permettant la construction de l'organisation managériale. Néanmoins, cela nécessiterait alors une modification de l'article 48 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

4. LE REMBOURSEMENT AUX COMMUNES DES REMUNERATIONS POUR LA MISE A DISPOSITION DE LEURS EMPLOYES COMMUNAUX POMPIERS VOLONTAIRES

Cette mesure proposée par le SYVICOL, et majoritairement reprise dans les observations des communes au projet de PNOS, constitue certainement une mesure phare de développement du volontariat et source d'amélioration de la disponibilité des pompiers volontaires. En effet, cette proposition s'inscrit en totale cohérence avec l'état d'esprit de l'engagement du pompier volontaire. Ce dernier souhaite de préférence servir la population située à proximité de son lieu de résidence ou de travail, car entraînant une plus importante reconnaissance de son engagement. Ainsi, en recrutant des agents communaux, par ailleurs pompiers volontaires ou sollicitant leur engagement en tant que tels, les communes, en facilitant leur disponibilité opérationnelle, garantissent alors un véritable service de proximité, gage d'une plus grande implication des intéressés et donc d'une meilleure efficacité.

Lors de la séance publique n°48 de la Chambre des députés du 28 avril 2021, l'heure d'actualité demandée par le groupe politique CSV au sujet du PNOS, Madame la Ministre de l'Intérieur s'est prononcée favorablement sur le principe d'engager une discussion sur le sujet.

De plus, et sous réserve d'une lecture en droit plus précise, il semble néanmoins nécessaire de modifier les articles 48 et 49 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile, afin d'offrir également à l'employeur public un remboursement des rémunérations maintenues

²² Données actualisées au 1^{er} septembre 2021

lors de la mise à disposition d'un agent communal pour l'accomplissement d'une mission opérationnelle, d'une activité de formation ou dans le cadre de l'exercice de ses attributions de chef de centre ou adjoint, chef de groupe ou adjoint ou chef de zone adjoint.

Pour cela, et sous réserve des modifications législatives nécessaires, il est proposé d'inclure cette possibilité dans le paragraphe 3.2.3 *Les pompiers volontaires*, exposé ci-avant, ainsi que de modifier et de compléter le point 3.1.2.1.2 *Faciliter la gestion de la disponibilité* (partie 5, titre 3, paragraphe 3.1) de la manière suivante (passages en italique).

3.1.2.1.2 Faciliter la gestion de la disponibilité

Il s'agit de développer et de mettre en œuvre des outils permettant au pompier volontaire de gérer au mieux sa disponibilité et de bénéficier d'une reconnaissance des contraintes engendrées.

3.1.2.1.2.1 Les outils

Le CGDIS développe et met progressivement en œuvre son portail informatique. La partie relative à la gestion de la disponibilité permet au pompier volontaire et suivant les règles de fonctionnement de son CIS ou GIS, d'y indiquer en temps réel, sa disponibilité. Il permet également le monitoring de celle-ci par l'ensemble de la chaîne de commandement, depuis le chef de CIS ou de groupe, jusqu'au chef de salle du CSU et au coordinateur du CGO, en passant par le chef de zone de secours. Ce type d'outil informatique dispose déjà, notamment au sein des SDIS français, d'un certain nombre d'années de développement et d'utilisation. Il a montré un effet positif sur la disponibilité des pompiers volontaires qui peuvent par son intermédiaire, gérer de manière précise leurs périodes de disponibilité et d'indisponibilité et disposer, suivant les règles mises en place, d'un accès immédiat et permanent, à l'information sur la situation de leur POJ.

Actuellement, 28 entités²³, dont 8 CIS, sont connectés au portail, ce qui représente un effectif de 827 personnes. Néanmoins, il reste encore 64 entités à y connecter, dont 61 CIS. De plus, 31 CIS ne disposent pas encore d'une organisation sous la forme d'une permanence. En conséquence, leur accès au portail reste conditionné à leur nécessaire adaptation aux conditions de connexion. Ainsi, il est actuellement difficile d'estimer une date finale pour un accès de toutes les entités du CGDIS au portail. Toutefois et considérant l'impact majeur de cet outil pour la gestion de la disponibilité en temps réel des pompiers volontaires, ainsi que pour le monitoring de la couverture opérationnelle, il semble important que sa mise en œuvre puisse être réalisée le plus rapidement possible.

Il est également nécessaire d'accompagner les chefs de CIS et de GIS dans l'organisation de la disponibilité de leur effectif. Il s'agit d'une mission qui relève essentiellement du chef de zone de secours et de son service zonal, ainsi que de la DCO pour ce qui concerne les GIS. Par l'analyse des différentes situations, ils accompagnent et conseillent les intéressés afin d'identifier et de mettre en œuvre l'organisation la plus pertinente pour garantir leur POJ 24 heures sur 24 et tout au long de l'année.

²³ Une entité correspond à un CIS mais également, à une fonction notamment opérationnelle (chef de peloton, chef de compagnie, assistant CGO, etc.)

3.1.2.1.2.2 La reconnaissance

La reconnaissance de l'engagement de pompier volontaire et des contraintes que cela engendre pour la personne peut prendre deux aspects. Celui de la valorisation de son engagement par son employeur ou celui de l'indemnisation de ses périodes de disponibilité.

La loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile prévoit dans son chapitre 2, section 7, sous-section 5, le congé spécial dans l'intérêt des pompiers volontaires du CGDIS. Or, selon l'article 49 relatif aux activités opérationnelles de secours, seuls les employeurs privés et les indépendants peuvent bénéficier d'un remboursement des salaires maintenus à leurs employés pompiers volontaires lorsqu'ils interviennent au profit du CGDIS afin de porter secours à la population. Ainsi et dans ce contexte, donner également la possibilité aux employeurs publics d'être remboursés de ces charges lorsqu'ils libèrent leurs agents, constituerait une réelle valorisation de leur engagement de pompier volontaire. En effet, ce dernier souhaite de préférence servir la population située à proximité de son lieu de résidence ou de travail, car entraînant une plus importante reconnaissance de son engagement. Ainsi, en recrutant des agents communaux, par ailleurs pompiers volontaires ou sollicitant leur engagement en tant que tels, les communes, en facilitant leur disponibilité opérationnelle, garantissent alors un véritable service de proximité, gage d'une plus grande implication des intéressés et donc d'une meilleure efficacité. Néanmoins, la mise en œuvre de cette mesure nécessiterait, une modification de l'article 49 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile.

L'indemnisation de la disponibilité des pompiers volontaires constitue aussi un élément de motivation. Elle vise à reconnaître la contrainte liée à cette disponibilité et à la compenser. Pour cela, un premier pas a été fait avec l'adoption par le conseil d'administration du CGDIS en date du 16 janvier 2020, du recueil des règlements d'indemnisation du CGDIS. Des mesures supplémentaires d'indemnisation pourront être mises en place lorsque l'intégralité des CIS et GIS sera raccordé au portail informatique.

5. L'ÉVALUATION RÉGULIÈRE DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS FIXES

Comme indiqué dans le préambule du PNOS, ses deux principaux objets sont d'une part, de permettre aux autorités politiques responsables de l'organisation des secours d'exprimer leur vision du niveau de service ou de couverture opérationnelle des risques et des effets potentiels des menaces qu'ils souhaitent pour le Grand-Duché de Luxembourg et d'autre part, de traduire cela en une stratégie nationale d'incendie et de secours.

Compte tenu de l'ambition d'améliorer la couverture des risques et des effets potentiels des menaces, la stratégie nationale d'incendie et de secours proposée peut être qualifiée de stratégie de renforcement et de consolidation. Elle doit permettre au CGDIS d'optimiser son organisation opérationnelle et de construire son organisation managériale au profit de ses missions opérationnelles.

De plus et s'agissant de la première édition, qui s'appuie sur les moyens de secours présents ou intégrés au CGDIS lors de sa création, il est évident que les efforts identifiés pour mettre en œuvre cette stratégie, qu'ils soient organisationnels, humains ou financiers, reposent largement sur des hypothèses qui restent à vérifier.

Pour cela, il est nécessaire que le CGDIS, une fois le PNOS validé, s'engage dans un processus de rédaction d'un plan visant à concrétiser la vision politique et la stratégie nationale d'incendie et de secours par la définition des orientations stratégiques nécessaires. A l'issue de leur validation par le conseil d'administration du CGDIS, ce dernier pourra conduire leur mise en œuvre dans le cadre de l'élaboration d'un programme *ad hoc*, comprenant un certain nombre de projets, eux-mêmes identifiant les actions à réaliser d'ici 2025. La conduite de cet ensemble, basée sur des indicateurs et des tableaux de bord de gestion, permettra d'évaluer l'atteinte des objectifs fixés et la réalisation des effets attendus.

Afin de compléter l'évaluation de cette gestion des projets, le pilotage de la performance globale du CGDIS pourra être mené par la mise en œuvre du CAF (Common Assessment Framework – Cadre de l'auto-évaluation des Fonctions publiques).

Ainsi, il est proposé de compléter la partie 5 du PNOS par un titre 6 tel que rédigé comme suit (passages en italique).

TITRE 6 : LA MISE EN ŒUVRE ET L'ÉVALUATION DE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS

La concrétisation de la vision politique et de la stratégie nationale d'incendie et de secours, doit se traduire par l'élaboration d'un plan fixant les orientations stratégiques et arrêté par le conseil d'administration du CGDIS.

Le Comité directeur, sous la responsabilité du Directeur général, pourra alors concevoir et piloter le programme de mise en œuvre du PNOS, comprenant les différents projets ou plans d'action nécessaires à la réalisation des objectifs d'ici 2025.

Une évaluation permanente, construite autour de la définition d'indicateurs et de tableaux de bord de gestion doit permettre de conduire ces projets, de mesurer l'atteinte des objectifs et la réalisation des effets attendus. De plus, le pilotage de la performance globale CGDIS pourra être mené par la mise en œuvre du CAF (Common Assessment Framework – Cadre de l'auto-évaluation des Fonctions publiques)²⁴. Cet outil d'auto-évaluation des actions d'organisme public s'appuie sur les principes du management par la qualité totale. L'analyse des moyens et des processus internes du CGDIS, ainsi que la mesure des résultats auprès du personnel, de la population, de la société et des performances-clés, il lui donne la capacité de progresser de manière continue (principes de la roue de Deming) en matière de stratégie et de planification, de ressources humaines, de partenariats et moyens, ainsi que de processus.

²⁴ Cf. Brochure CAF 2013, téléchargeable sous : https://fonction-publique.public.lu/fr/plus/documentation.html?r=f%2Faem_theme%2Ftags_theme%3Afonction_publicque%5Csimplification_administrative&

LE COMPTE RENDU DE LA REUNION AVEC LE SYVICOL



Compte rendu de réunion			
Date : 10.05.2021	Lieu : Hôtel de Ville de Luxembourg		
Présents :	Ministère de l'Intérieur : Taina Bofferding, Alain Becker, Eric Ewald, Clara Muller, Daniel Schmitz Bureau du SYVICOL : Dan Biancalana, Emile Eicher, Serge Hoffmann, Louis Oberhag, Lydie Polfer, Guy Wester, Laurent Graaff, Gérard Koob Direction du CGDIS : Claude Frantzen, Paul Schroeder Représentants communaux au sein du Conseil d'administration du CGDIS : Frank Arndt, Roger Barthelmy, Tom Jungen, Pierre Mellina, Luc Pauly, Jean-Marie Sadler		
Ordre du jour :	Echange de vues suite à l'avis du SYVICOL du 19 avril 2021 relatif au projet de plan national d'organisation des secours (PNOS)		
Diffusion :	Participants	Rédaction :	Gérard Koob

En début de réunion, Lydie Polfer, présidente du conseil d'administration du CGDIS et 1^{ère} vice-présidente du SYVICOL, souligne que ce dernier soutient entièrement les objectifs de la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile – dont elle rappelle qu'elle a été adoptée à l'unanimité par le Chambre des Députés – ainsi que ceux du PNOS, dans la mesure où il vise un délai d'arrivée des secours en 15 minutes pour la quasi-totalité des interventions.

En même temps, elle considère que, dans son avis, le SYVICOL a soulevé des questions légitimes et pertinentes.

La ministre de l'Intérieur, Taina Bofferding, note avec satisfaction que le SYVICOL ne conteste pas l'objectif principal consistant à limiter le délai d'arrivée à 15 minutes. Elle souligne que son ministère est à la disposition des communes pour toute question et se félicite de la réunion pour clarifier certains points soulevés par le SYVICOL.

Elle donne à considérer que la création du CGDIS remonte à moins de 3 ans, que son déploiement n'est pas achevé et que des investissements supplémentaires seront nécessaires.

Elle rejette la critique du SYVICOL, qui a souligné que les hausses substantielles des contributions communales prévues par le PNOS n'ont pas été communiquées aux communes dans le cadre des prévisions pour l'établissement de leurs plans pluriannuels de financement, en faisant valoir que sa circulaire n°3909 du 15 octobre 2020 relative à l'élaboration des budgets 2021 des communes contient une mention prévenant les communes de l'élaboration du PNOS et du fait qu'il ne sera pas sans impact sur leurs budgets.

Au cours de la réunion, Alain Becker revient sur ce point pour préciser que l'impact financier était estimable lors de l'émission de la circulaire en question. La décision de ne pas le communiquer aux communes à ce moment a été prise pour ne pas devancer la procédure d'établissement du PNOS prévue à l'article 69 de la loi.



Dans son intervention initiale, Emile Eicher se félicite du fait que le CGDIS a, depuis sa création, engendré une amélioration générale des services de secours, et souligne que le SYVICOL ne s'attend pas à ce que ces progrès soient possibles gratuitement.

En ce qui concerne le financement du CGDIS, il cite un communiqué de presse du SYVICOL de 2015 pour rappeler que le SYVICOL ne s'est jamais déclaré d'accord avec l'attribution au CGDIS des recettes provenant de la hausse de la TVA de 15% à 17% revenant normalement aux communes. Il rappelle que ces fonds transitent toujours par le FDGC, ce qui démontre qu'il s'agit bien de recettes communales.

Il donne à considérer que, si la loi du 27 mars 2018 a été votée à l'unanimité, c'est sur base de prévisions financières nettement inférieures à celles avancées par le PNOS, ce qui s'explique notamment par le fait qu'il était question à l'époque de 600 à 800 agents professionnels, alors que le PNOS en prévoit 2.000. Selon lui, ceci constitue une nouvelle donnée justifiant une remise sur le métier des règles déterminant le financement du CGDIS.

Il regrette encore que l'augmentation des contributions communales est la plus marquée entre 2020 et 2022, à un moment donc où les communes doivent s'arranger avec une baisse de leurs recettes induite par la crise causée par la pandémie de Covid-19, et avant que le mécanisme de plafonnement prévu à l'article 63 ne puisse sortir ses effets. Il demande quelles sont les raisons de cette hausse abrupte et s'il n'est pas possible de l'échelonner.

Frank Arndt estime qu'il serait utile de procéder à une analyse plus détaillée de l'écart entre les prévisions budgétaires sur lesquelles se base la loi du 27 mars 2018 et celles du PNOS.

Taina Bofferding rappelle que l'augmentation des contributions s'explique en partie par la nécessité de recruter 50 pompiers professionnels par an, dont 8 officiers, ce qui entraîne des charges incompressibles. Alain Becker la rejoint en précisant que la fiche financière du projet de loi a été établie en collaboration avec l'IGF, à un moment où il y avait forcément beaucoup d'inconnues, notamment au niveau de la rémunération du personnel, et sans qu'il n'ait été possible d'anticiper tous les imprévus.

Lydie Polfer enchaîne en remarquant que le nombre de 800 agents professionnels prévu à l'époque correspond plus ou moins à celui de l'ancien service d'incendie de la Ville de Luxembourg extrapolé sur l'ensemble du territoire national et en demandant plus d'informations sur les recrutements additionnels prévus à moyen et à long terme.

Au début de ses explications, Paul Schroeder insiste sur le fait que le PNOS prévoit 2 horizons, à savoir 2025 et 2040. Si les mesures prévues pour la première échéance sont considérées comme vitales – il s'agit notamment des recrutements de personnel pour stabiliser le CGDIS et pour professionnaliser les équipages des ambulances – celles envisagées d'ici 2040 laissent plus de flexibilité et dépendent de la conception que les acteurs responsables se font du CGDIS à plus long terme. Une discussion post-2025 pourra être menée dans le cadre des révisions quinquennales du PNOS.

Le directeur général du CGDIS confirme l'analyse du SYVICOL que les besoins en personnel du CGDIS avancés par le PNOS à l'horizon 2040 reposent largement sur des hypothèses de travail qui restent à vérifier empiriquement.



Il comprend la critique du SYVICOL que le projet de PNOS présente le rôle des communes d'une façon très réductrice – limitée à la mise à disposition des locaux – et annonce que le document sera modifié pour mieux tenir compte des missions et des apports des communes.

Le directeur général donne par ailleurs les explications suivantes relatives aux différentes catégories de personnel :

- Le besoin de pompiers professionnels s'explique d'un côté par le fait qu'un nombre suffisant de volontaires n'est pas garanti à tout moment dans chaque région du pays. En plus, le délai d'arrivée maximal de 15 minutes nécessite du personnel caserné, ce qui est difficilement réalisable avec des volontaires.
- Quant au personnel d'encadrement, les besoins de celui-ci peuvent être estimés d'une façon plus précise que lors de l'établissement du projet de loi. Une des missions principales de ces agents consiste d'ailleurs dans le service de prévention qu'ils assurent pour les communes. Celui-ci est utile surtout pour celles qui ne disposaient pas de personnel spécialisé avant la réforme.
- Le besoin accru de personnel administratif, finalement, s'explique entre autres par le fait que, par le passé, une grande partie des missions revenant à ces agents ont été remplies par du personnel communal. Le PNOS s'oriente au modèle français en prévoyant un agent administratif par tranche de 12 agents opérationnels.
- L'accroissement budgétaire prévu pour 2022 s'explique par le recrutement de personnel administratif et technique pour consolider les services du CGDIS.

Frank Amtt revient sur la question du personnel caserné pour insister sur la nécessité d'offrir le même niveau de services à travers tout le Grand-Duché.

La parole est ensuite au directeur financier du CGDIS, Claude Frantzen, qui entre plus dans les détails sur le financement :

- Le budget du CGDIS dépend de plusieurs variables, dont notamment l'évolution des recettes provenant de la TVA. La hausse de 19% des contributions financières et étatiques entre 2011 et 2022 s'explique ainsi par une baisse du produit de la TVA de 54 à 50 millions d'euros en raison de la pandémie. Selon les dernières prévisions, la baisse de recettes pourrait être moins forte que prévu, ce qui réduirait l'augmentation nécessaire des contributions étatiques et communales à entre 16% et 18%.
- Un autre facteur ayant entraîné une hausse du budget est la reprise d'agents communaux par le CGDIS. 64 personnes ont été reprises, ce qui dépasse de loin les prévisions.
- Certaines décisions en matière de personnel ont également nécessité des adaptations budgétaires. Il en est ainsi notamment de la réduction de la durée du service provisoire et de l'abolition de la minoration des indemnités touchées par les stagiaires (80%-80%-90%), qui a touché le CGDIS plus fortement que d'autres administrations (360 fonctionnaires sur 700 en service provisoire). Le coût annuel de cette mesure est de 5,5 à 6 millions d'euros, sans parler de 8 millions versées rétroactivement.
- Le loyer dû aux communes a été sous-estimé dans les prévisions initiales (5 millions au lieu de 3).
- L'établissement d'un plan pluriannuel plus détaillé couvrant la période jusqu'à 2025 est est possible.



- Le besoin de personnel minimum est estimé à 1.000 – 1.200 agents, les recrutements étant limités à 60 par an.

Taina Bofferding rend attentif au fait que la croissance des contributions étatiques et communales connaît 3 freins :

1. Le plafonnement par rapport à la progression des recettes non affectées des communes, conformément à l'article 63 de la loi.
2. Le fait que le Potentiel opérationnel journalier (POJ) prévoit un ratio de 80% d'agents volontaires et 20% de professionnels.
3. La limitation légale du nombre d'officiers (80% cadre de base, 12% cadre moyen et 8% cadre supérieur).

Lydie Polfer demande que le PNOS soit adapté afin de tenir compte des explications fournies au cours de la réunion. Taina Bofferding confirme que tous les avis reçus dans le cadre de l'enquête publique seront analysés dans le cadre de la révision du projet de PNOS avant son adoption finale. Le Centre commun de la Sécurité sociale et le Ministère de la Santé ont également été consultés.

Pierre Mellina soulève la question de l'actif immobilisé et fait valoir que le CGDIS ne dispose pas des fonds nécessaires pour le remplacement des véhicules et immeubles lorsqu'ils arrivent à la fin de leur période d'utilisation. Il constate que les réserves actuelles ont été constituées par des recettes TVA revenant aux communes et demande le même apport en capital à l'Etat pour assurer au CGDIS la stabilité financière nécessaire.

Claude Frantzen répond que le CGDIS dispose d'un programme de renouvellement du charroi à hauteur de 8 à 10 millions d'euros par an et que le financement de la reprise des immeubles appartenant aux communes est assuré. En ce qui concerne les immeubles que le CGDIS reprendra en pleine propriété, il est prévu de recourir à l'emprunt. Alain Becker ajoute en ce qui concerne le charroi qu'il importait de reprendre tous les véhicules des communes, mais que les nouvelles acquisitions seront déterminées par les besoins résultant de l'organisation nouvelle.

Lydie Polfer demande le montant de l'économie réalisée par l'Etat résultant du fait que ce dernier ne donne plus de subsides pour l'acquisition de matériel d'incendie et la construction de CIS. Le ministère de l'Intérieur vérifiera si la subvention de CIS des catégories 1 à 2bis est encore possible.

Roger Barthelmy souligne le fait que CGDIS a pris des engagements importants pour son développement futur et que, de ce fait, les dotations communales ne baisseront pas. Il propose une communication plus régulière et plus détaillée avec les communes sur l'évolution financière du CGDIS pour accroître leur compréhension pour ces charges.

A la demande de Serge Hoffmann, Claude Frantzen précise que les dotations non dépensées pendant une année ne sont pas affectées aux réserves du CGDIS, mais déduites des contributions de l'année subséquente.

Tom Jungen propose d'intensifier les échanges entre les représentants des communes au sein du conseil d'administration et le SYVICOL. Emile Eicher salue cette idée, tout en précisant que 3 des représentants communaux sont membres du comité du SYVICOL.



Vers la fin de la réunion, Guy Wester revient à la question de l'attribution de la part communale du produit de la hausse de la TVA au CGDIS et fait valoir que l'Etat n'a pas fourni d'apport équivalent. Taina Bofferding rappelle que les modalités de financement du CGDIS sont le fruit d'un consensus de tous les partis politiques et ont été adoptées unanimement par la Chambre des Députés. Lydie Polfer partage le point de vue qu'il y a lieu pour l'instant de respecter l'accord politique de l'époque, tout en précisant que l'attribution des recettes en question au CGDIS se fait annuellement par la loi budgétaire, sans que le principe général selon lequel les communes ont droit à 10% du produit de la TVA n'ait été abandonné.

Pour conclure, Emile Eicher maintient que les exigences envers les communes ne cessent d'augmenter et que les moyens financiers mis à leur disposition doivent être appropriés. Taina Bofferding renvoie dans ce contexte au rapport d'évaluation de la réforme des finances communales, dont la publication est imminente.