



# SYVICOL

Syndicat des Villes et  
Communes Luxembourgeoises

## Projet de plan national d'organisation des secours

### Avis du Syndicat des Villes et Communes Luxembourgeoises

#### I. Remarques générales

Prévu à l'article 69 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile (ci-après « la loi »), le plan national d'organisation des secours (PNOS) « dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les secours et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci ».

Le même article définit la procédure d'adoption du PNOS, qui donne aux communes un délai de trois mois pour présenter leurs observations et à la fin de laquelle le PNOS est arrêté par règlement grand-ducal et publié au Journal officiel.

La consultation des communes a été lancée par la circulaire n°3966 du 1<sup>er</sup> mars 2021 de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur. Les autorités communales peuvent dès lors faire valoir leurs remarques jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2021.

Le SYVICOL s'est saisi du dossier dans l'exercice de sa mission statutaire d'être l'interlocuteur du gouvernement pour les questions touchant l'intérêt communal général et de formuler des avis sur des projets législatifs et réglementaires qui ont un impact au niveau local.

Le présent avis, qui a été élaboré avec l'appui des membres de la commission consultative compétente du SYVICOL, s'adresse à la fois à Madame la Ministre de l'Intérieur et à l'ensemble des communes, afin qu'il puisse leur être utile pour la formulation de leurs propres observations. Le SYVICOL se concentrera sur les répercussions du projet de PNOS pour l'ensemble des communes, ces dernières étant mieux placées pour analyser les conséquences sur leur situation spécifique.

Avant d'entrer dans les détails, il lui importe de formuler quelques remarques générales préliminaires :

#### **Le rôle des communes dans les services de secours**

Un premier constat que le SYVICOL regrette de faire à la lecture du projet de PNOS est que, pour les auteurs, les communes ne semblent plus jouer qu'un rôle marginal dans le secteur des services de secours luxembourgeois.



C'est en tout cas l'impression que donne leur description sous « collaborateurs de support et d'appui à la planification » à la page 254. En effet, cette sous-section de 5 lignes réduit le rôle des communes à celui d' « interlocutrices privilégiées du CGDIS pour tout ce qui concerne la propriété et la gestion de ses biens ». Le SYVICOL déplore cette présentation lacunaire des attributions des communes en matière de sécurité civile.

Au moins aurait-on pu s'attendre à une brève rétrospective sur la période avant la création – tout de même très récente – du CGDIS, lorsque les services d'incendie et de sauvetage relevaient exclusivement des communes<sup>1</sup>. En effet, c'est ce qui explique le fait que le CGDIS a été constitué sous forme d'un établissement public « mixte », dont le conseil d'administration du CGDIS est composé paritairement de représentants de l'Etat et des communes<sup>2</sup>, dont la présidence est assurée alternativement, pour une durée de 3 ans chaque fois, par des représentants de l'Etat et des communes<sup>3</sup>. Et c'est, aussi une raison pour laquelle l'Etat et les communes contribuent dans la même mesure à la couverture du déficit du CGDIS<sup>4</sup>, hormis les frais expressément laissés à charge de l'Etat en exécution de l'article 61 de la loi.

Il aurait été important de mentionner également les missions des communes – et plus particulièrement des bourgmestres – en matière de police locale. Ainsi, même s'il ne participe pas aux opérations du CGDIS, l'intervention du bourgmestre peut être nécessaire pour différentes raisons, que ce soit la prise de mesures de police, le relogement de personnes sinistrées en cas d'incendie, etc. Pour cette raison, le SYVICOL demande une information plus systématique du bourgmestre territorialement compétent lors d'interventions d'une certaine envergure. Actuellement, à sa connaissance, une telle information n'est prévue qu'en cas de feux importants (niveau « B3 »)<sup>5</sup>, alors qu'elle serait utile également en cas d'autres interventions d'une certaine envergure. Le SYVICOL souhaiterait un échange sur ce sujet avec les responsables du CGDIS.

Finalement, il revient au SYVICOL que les communes ont été invitées récemment par le CGDIS à lui mettre à disposition des informations digitales sur diverses infrastructures communales, telles que notamment les réseaux souterrains. Il se demande si la constitution – et n'oublions pas la tenue à jour – d'un fichier national contenant toutes ces données n'est pas disproportionnée par rapport à l'utilisation que le CGDIS pourra en faire. S'y ajoute que, comme le soulignent d'ailleurs les syndicats intercommunaux SIDEN et SIDERO dans leurs courriers respectifs à leurs communes membres du 5 et du 23 mars 2021, les données digitales ne remplacent pas l'expérience et la connaissance des lieux du personnel des communes et des syndicats de communes. Aux yeux du SYVICOL, le CGDIS serait bien conseillé de percevoir les communes davantage comme des partenaires qu'il peut contacter en cas de besoin pour trouver ensemble des solutions aux problèmes qui se posent.

Pour revenir à la mission des communes mise en évidence par les auteurs, c'est-à-dire celle de mettre à disposition les immeubles, le projet de PNOS évoque la possibilité du regroupement de certains CIS (Centres d'incendie et de secours), sans qu'il ne contienne un projet concret en ce

---

<sup>1</sup> Article 100 de la loi communale du 13 décembre 1988 avant d'être modifié par la loi du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

<sup>2</sup> Article 12 de la loi modifiée du 27 mars 2018 portant organisation de la sécurité civile

<sup>3</sup> Article 15

<sup>4</sup> Article 62 de la loi

<sup>5</sup> Courrier du 29 octobre 2020 du directeur général du CGDIS au bourgmestre de Bettembourg



sens. Le SYVICOL peut comprendre que de telles mesures soient nécessaires dans le futur dans l'intérêt de l'efficacité des moyens mis en œuvre. Il demande cependant qu'aucune fermeture de CIS ne soit décidée sans consultation préalable de la commune concernée.

### **Le volontariat au sein du CGDIS**

L'organisation des services de secours avant la création du CGDIS explique également qu'il existe des liens très étroits entre les autorités communales et les pompiers volontaires. Ces relations se sont établies par une collaboration intense et régulière pendant de longues années.

Elles ont encore été renforcées par le fait que beaucoup de communes ont favorisé lors de leurs recrutements des candidats membres du service d'incendie et de secours local, afin d'accroître le nombre de pompiers disponibles pendant la journée.

Il est dès lors préoccupant pour les communes de noter que, même si le nombre global de volontaires était stable sur la période du 1<sup>er</sup> juillet 2018 au 31 décembre 2019, 67% des CIS ont connu une stagnation, voire un recul de leurs effectifs<sup>6</sup>. Quelles que soient les raisons qui amènent des volontaires à cesser leur activité, beaucoup d'entre eux hésiteront sans doute et ne prendront pas cette décision du jour au lendemain. Il importera donc de suivre l'évolution du nombre de volontaires de très près pendant les années à venir.

Le SYVICOL ne peut que soutenir les efforts du CGDIS pour fidéliser les volontaires actuels. Il estime cependant que le recrutement de nouveaux volontaires devrait être encouragé davantage et que des efforts doivent être faits au niveau des jeunes pompiers. Il regrette que le PNOS ne fixe pas d'objectifs de croissance de l'effectif des pompiers volontaires, comme il le fait en ce qui concerne les agents professionnels. Le plan de recrutement de ces derniers<sup>7</sup>, auquel nous reviendrons, traduit l'intention des auteurs de recruter des agents professionnels indépendamment de l'évolution du nombre de volontaires.

Sans doute, l'emploi d'agents professionnels emporte de nombreux avantages pour le CGDIS. Ils sont disponibles pendant des horaires connus d'avance, ont un niveau de formation élevé – suivre toutes les formations exigées n'est pas toujours facile pour les volontaires – et accumulent rapidement beaucoup d'expérience, grâce au nombre d'interventions auxquelles ils participent. Finalement, ils sont dans une relation de subordination professionnelle claire.

Cependant, le SYVICOL rappelle ici l'exposé des motifs de la loi<sup>8</sup>, selon lequel le rôle des agents professionnels consiste en premier lieu à épauler les volontaires, afin de garantir la qualité des services de secours. Aux yeux du SYVICOL, il importe plus que toute indemnisation ou autre faveur, de valoriser le travail des agents volontaires en les soutenant par des agents professionnels, plutôt que de les remplacer par ces derniers<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Page 276

<sup>7</sup> Page 280 et suivantes

<sup>8</sup> Cité à la page 271

<sup>9</sup> Voir les remarques ci-dessous concernant l'équipage professionnel d'une grande partie des HLF



## La valeur normative du PNOS

Une autre remarque préliminaire concerne la valeur normative du PNOS. Le projet de loi initial a prévu que le PNOS soit arrêté par décision du Gouvernement en conseil, puis publié au Mémorial<sup>10</sup>.

Dans son avis du 24 janvier 2017<sup>11</sup> relatif au projet de loi n°6168, le Conseil d'Etat s'est interrogé « sur la nature juridique de ce plan, qui, à défaut de revêtir une des formes légalement prévues à cet effet, est dépourvu de toute valeur normative. » C'est ainsi que, par amendement gouvernemental<sup>12</sup>, l'arrêt par règlement grand-ducal a été introduit.

Même s'il prendra donc la forme d'un règlement grand-ducal, la question de la valeur normative du PNOS reste pertinente, et ce pour deux raisons :

D'abord, au lieu d'énoncer d'une façon précise et univoque des règles générales, comme on l'attend d'un texte réglementaire, il donne un aperçu détaillé de la situation des risques et des effets potentiels de menaces au Grand-Duché, ainsi que des moyens disponibles actuellement pour y répondre, et établit des objectifs et une stratégie pour le développement futur des services de secours au Luxembourg. Il est rédigé comme un document d'orientation, non pas comme un texte coercitif.

Ensuite, selon son préambule<sup>13</sup>, « le projet de PNOS constitue ainsi le programme directeur visant à définir les orientations fondamentales en matière de sécurité civile pour le Grand-Duché de Luxembourg. Il permet aux autorités responsables de l'organisation des secours, de définir le niveau de couverture opérationnelle souhaité, ainsi que les moyens financiers pour y parvenir. »

Si la fixation d'objectifs de couverture des risques identifiés par le projet de PNOS correspond à un de ses objectifs tels qu'énoncés à l'article 69 de la loi<sup>14</sup>, il n'en est pas ainsi de la définition des moyens financiers nécessaires. Indépendamment de la remarque ci-dessus relative à la forme, le PNOS ne saurait avoir de valeur obligatoire dans la mesure où il dépasse son cadre légal.

## II. Eléments-clés de l'avis

- Le présent avis est formulé dans le cadre de la procédure de consultation des communes sur le projet de Plan national d'organisation des secours et s'adresse à Madame la Ministre de l'Intérieur. Il a pour deuxième objectif de fournir aux communes un certain nombre d'informations et de réflexions afin de les soutenir dans la rédaction de leurs propres observations.
- Le rôle des communes en matière de services de secours est décrit d'une façon très réductrice comme ne consistant que dans la mise à disposition du CGDIS des bâtiments

---

<sup>10</sup> C'est d'ailleurs ce qui est indiqué au préambule (p. 17), en dépit des modifications apportées au projet de loi au cours de la procédure législative.

<sup>11</sup> Document parlementaire 6168<sup>8</sup>

<sup>12</sup> Document parlementaire 6168<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Page 17

<sup>14</sup> Article 69, paragraphe 1<sup>er</sup>: « Un plan national d'organisation des secours dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les secours et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci. »



dont il a besoin. Les autres missions des communes – alors même qu’elles expliquent notamment la composition paritaire du conseil d’administration – ne sont guère mentionnées. En cas d’éventuels regroupements de CIS, le SYVICOL demande une consultation préalable des communes concernées.

- Le SYVICOL souligne l’importance du volontariat au sein du CGDIS et rappelle que le recours à des agents professionnels a pour but d’épauler les pompiers volontaires et non pas de les remplacer. Il importe donc de favoriser le recrutement de volontaires, de valoriser leur travail et de créer un cadre pour une bonne collaboration avec les agents professionnels.
- Il est étonnant que l’analyse des risques et des effets potentiels des menaces se base sur les données de la seule année 2017. Vu l’importance des prévisions et modélisations qui en découlent, une base de données plus étoffée, couvrant les années 2017 à 2019, aurait été préférable.
- Constatant que 10% des opérations de secours effectuées sont des transports de patients, le SYVICOL se demande pourquoi il n’est pas recouru davantage à des prestataires privés, afin de réserver ainsi les équipes du CGDIS pour ses missions principales.
- Le SYVICOL souligne que les communes sont les employeurs d’un grand nombre de pompiers volontaires qu’ils mettent à disposition du CGDIS sans hésiter. Il maintient dès lors sa revendication qu’elles puissent profiter d’un remboursement des frais de salaire de ces agents au même titre que les employeurs du secteur privé.
- Le SYVICOL soutient les objectifs fixés, notamment celui d’atteindre une couverture opérationnelle inférieure ou égale à 15 minutes pour 90% à 95% des interventions, mais constate que les mesures prévues à cette fin, principalement au niveau du recrutement d’agents professionnels sont basées sur des estimations et ne sont pas suffisamment motivées. Notamment, il n’est pas expliqué pourquoi les auteurs visent à terme un effectif de près de 2.000 pompiers professionnels et agents administratifs et logistiques, si lors du projet de loi portant organisation de la sécurité civile en 2015, il était encore question de 600 à 800 agents.
- D’une façon générale, force est de constater que le chapitre relatif aux conséquences budgétaires du PNOS manque de détails. Les données financières ne sont disponibles que sous forme de graphiques et les évolutions ne sont pas expliquées d’une façon satisfaisante pour les communes.
- Le projet de PNOS prévoit une hausse annuelle de la masse salariale de 9% en moyenne jusqu’en 2025, mais les recrutements se poursuivront bien au-delà. La part des frais de personnel dans le budget du CGDIS, actuellement d’environ 50%, continuera donc à augmenter et à occasionner une croissance du budget.
- Le SYVICOL s’étonne du fait que le PNOS prévoit une hausse moyenne des dotations communales de 10% par an, alors même que la loi du 19 décembre 2020 relative à la programmation financière pluriannuelle pour l’année 2020-2024 indique des dotations stables entre 2021 et 2024.
- S’y ajoute que cette hausse n’est pas linéaire, mais frappe les communes le plus lourdement de 2020 à 2021 (13%) et de 2021 à 2022 (19%), à un moment donc où elles doivent s’arranger avec une baisse de leurs recettes causée par la pandémie de Covid-19. En plus, le mécanisme de plafonnement prévu à l’article 63 de la loi, qui assure que les dotations des communes n’augmentent pas plus rapidement d’une année à l’autre que leurs recettes non affectées, ne s’appliquera qu’à partir de 2023.



- Le SYVICOL considère que le PNOS est un document d'orientation sans valeur normative et qu'il ne résulte aucun engagement juridique du « contrat opérationnel », étant donné que la loi ne permet pas au PNOS de créer de telles obligations.

### III. Remarques détaillées

Le projet de PNOS est divisé en 5 grandes parties, dont les 2 premières, intitulées « Description du Grand-Duché » et « Inventaire des risques et des effets potentiels de menaces » ne donnent pas lieu à des observations de la part du SYVICOL.

#### Partie 3 – Analyse des risques et des effets potentiels des menaces

Une remarque importante du SYVICOL se base sur la citation suivante qu'on trouve à la page 102 du projet de PNOS : « Compte tenu de la date de mise en service de l'ELS<sup>15</sup>, la base de données ne couvre que deux ans. Afin que les statistiques soient représentatives et comparables aux éditions futures, seules les données d'une année entière (2017) sont prises en compte dans les statistiques et modélisations qui suivent. Afin d'identifier les tendances du développement du nombre d'opérations de secours, une vue sur les chiffres globaux de l'année 2018 est ajoutée. »

Le SYVICOL s'étonne que toutes les analyses et modélisations qui constituent le fondement des conclusions du projet de PNOS soient basées sur les données d'une seule année, à savoir 2017, complétées seulement de manière sporadique par celles de 2018.

A ses yeux, vu l'importance des conclusions qui sont tirées de ces calculs, il aurait été nécessaire de les baser sur des données de plusieurs années, en l'occurrence 2017 à 2019, afin de lisser les fluctuations d'une année à l'autre. Ces données semblent être disponibles, vu que, en ce qui concerne le SAMU, la partie 4 « s'appuie sur les toutes dernières données, afin de prendre en compte le 4<sup>ème</sup> SAMU mis en service le 1<sup>er</sup> juillet 2019. »<sup>16</sup>

Pour illustrer l'impact que la prise en compte de données de plusieurs années aurait eu, prenons l'exemple du nombre total d'opérations de secours, qui, comme indiqué à la page 104, était de 57.534 en 2017 et de 61.157 en 2018. Les auteurs en concluent une hausse de 6,3 % d'une année à l'autre. Ils omettent l'information que le nombre était de 60.979 en 2019<sup>17</sup> et que la tendance vers la hausse ne s'est donc pas poursuivie de 2018 à 2019.

Un autre intérêt de la prise en compte des données de 2017 à 2019 aurait consisté dans la possibilité de comparer l'évolution de certains indicateurs pour procéder à une première évaluation – fût-elle sommaire – des effets de la réorganisation des services de secours depuis la création du CGDIS.

Un dernier élément de la partie 3 qui a attiré l'attention du SYVICOL est le fait que 10% des opérations de secours sont des transports de patients vers les hôpitaux en-dehors de situations

---

<sup>15</sup> « Einsatzleitsystem » en service depuis juin 2016

<sup>16</sup> P. 140

<sup>17</sup> Source : rapport d'activité 2019



d'urgence, actions qui « ne relèvent pas des missions principales du CGDIS » (p. 136). Le SYVICOL se demande pourquoi il n'est pas recouru davantage aux prestataires privés pour ce genre de transports, de façon à réserver les capacités du CGDIS pour ses missions premières. Ceci n'aurait-il pas l'avantage supplémentaire de réduire les coûts à charge de la sécurité sociale ?

## **Partie 4 – Couverture des risques et des effets potentiels de menaces**

La quatrième partie du projet de PNOS s'intéresse à la couverture actuelle des risques et des effets potentiels des menaces par le CGDIS.

### **Titre 2 : La prévention**

Le titre 2 de cette partie<sup>18</sup> est consacré à la prévention et aux services que le CGDIS fournit aux autorités communales dans cette matière. Le SYVICOL salue la collaboration qui s'est installée entre le CGDIS et les communes, appréciée surtout par celles qui ne disposaient pas d'un service spécialisé avant l'entrée en vigueur de la loi, et partage l'avis des auteurs qu'un développement du service de prévention est souhaitable.

Il soutient également l'intention de renforcer l'éducation de la population à la prévention des risques et à la sécurité civile et se tient à la disposition du CGDIS pour discuter du rôle que les communes pourraient jouer dans cette matière.

### **Titre 5 : L'intervention**

Sous ce titre, les auteurs affirment « qu'une sollicitation globale pesant sur l'ensemble de l'effectif du CIS inférieure à 3 opérations de secours par jour constitue une limite acceptable pour des pompiers volontaires. Au-delà, il peut être nécessaire de renforcer les effectifs par des pompiers professionnels. »<sup>19</sup>

Cette limite est dépassée dans 17 CIS. Dans 30 autres, le nombre d'opérations par jour varie entre 0,3 et 3. Même ici, l'engagement demandé des agents volontaires reste donc important, et n'est souvent que difficilement conciliable avec les obligations professionnelles des pompiers volontaires.

Dans ce contexte, le SYVICOL tient à rappeler que les communes comptent parmi leur personnel de nombreux pompiers volontaires, qu'ils mettent à disposition du CGDIS sans hésitation. Ceci s'explique en partie par le fait déjà mentionné que, à l'époque où les services de secours relevaient encore des communes, beaucoup d'entre elles ont recruté de préférence des candidats membres actifs du service d'incendie et de sauvetage communal.

Si certains de ces agents ont été repris par le CGDIS en vertu de l'article 32 de la loi, beaucoup ont gardé leur emploi communal et continuent à jouer un rôle essentiel au sein de leur CIS local, grâce à leur disponibilité pendant la journée.

---

<sup>18</sup> Page 141 et suivantes

<sup>19</sup> Page 153



C'est la raison pour laquelle le SYVICOL maintient sa revendication, formulée déjà dans son avis du 18 janvier 2016 relatif au projet de loi n°6861, que les entités du secteur public aient droit au remboursement des rémunérations versées à leur personnel pendant le congé spécial prévu aux articles 41 à 49 de la loi au même titre que les employeurs privés.

## **Partie 5 – Conclusions**

Naturellement, c'est par rapport aux conclusions de toutes les analyses et développements figurant aux parties précédentes que se concentrent les principales remarques du point de vue communal.

### **Titre 3 : La stratégie nationale d'incendie et de secours et les efforts d'optimisation**

En effet, c'est dans cette partie qu'est formulée la « stratégie nationale d'incendie et de secours »<sup>20</sup>, dont les buts principaux se résument à atteindre une couverture opérationnelle inférieure ou égale à 15 minutes pour 90% à 95% des interventions, à assurer une réponse adéquate aux risques particuliers et aux effets potentiels des menaces, à accroître les contacts avec les autres acteurs de la sécurité civile et de la gestion de crise et, finalement, à promouvoir une culture de la prévention des risques et de la sécurité civile.

Pour atteindre ces buts, il est prévu d'« optimiser l'organisation opérationnelle » et de « construire l'organisation managériale » du CGDIS, par un certain nombre de mesures.

Le SYVICOL ne critique nullement les objectifs fixés. Cependant, il se permet de formuler certaines observations quant aux mesures prévues pour les atteindre, principalement du point de vue de leurs implications financières.

Ces dernières sont déterminées dans une très large mesure par le recrutement de pompiers professionnels et de personnel administratif et technique, par l'acquisition et le renouvellement du charroi et par la rénovation et la construction des CIS et autres bâtiments. Or, le SYVICOL constate que, dans ces 3 domaines, des plans stratégiques restent à évaluer<sup>21</sup>. Des informations similaires concernant le manque de précision des données de base se trouvent à d'autres endroits du projet de PNOS, ce qui relativise, aux yeux du SYVICOL, l'autorité des prévisions financières quinquennales établies plus bas.

Pour ce qui est par exemple du recrutement de pompiers professionnels, il est précisé à la page 181 que « l'absence de POJ fixé par CIS, ainsi que celle relative à un travail homogène, rendent actuellement l'analyse du besoin en personnel professionnel impossible. »

Les auteurs déduisent dès lors le besoin de pompiers professionnels de l'objectif qu'un total de 37 ambulances et les 18 HLF<sup>22</sup> des CIS de catégorie III et plus soient disponibles en permanence avec un équipage purement professionnel. Il en résulte la nécessité de disposer pendant 24 heures sur 24, 365 jours sur 365, de 182 pompiers professionnels. Compte tenu du fait que,

---

<sup>20</sup> Page 273

<sup>21</sup> Page 275

<sup>22</sup> « Hilfeleistungslöschfahrzeug » : « Engin-pompe et de sauvetage » équipé pour le combat d'incendies et la désincarcération de victimes d'accidents de la route (p. 226)



pour assurer la disponibilité d'un pompier professionnel à tout moment, il faut un effectif de 6<sup>23</sup>, le besoin total est de 1.092 agents.

Même si le nombre de 37 ambulances repose, selon les auteurs, sur un « postulat », le SYVICOL ne conteste pas l'importance que ces engins soient dotés de personnel professionnel. En revanche, pour ce qui est des HLF des principaux CIS, il se demande s'il est vraiment nécessaire que leur équipage soit intégralement professionnel. Ce sont justement ces centres qui disposent d'un nombre élevé de volontaires<sup>24</sup>, souvent très bien formés et expérimentés. Plutôt que de viser le remplacement pur et simple des équipages des HLF en question par du personnel professionnel, il conviendrait donc que ce dernier se limite à renforcer les équipes volontaires là où le besoin se fait sentir et de favoriser par conséquent des équipages mixtes.

A côté des agents opérationnels, le projet de PNOS prévoit le recrutement d'un grand nombre d'agents pour assurer l'encadrement des unités fonctionnelles des principaux CIS, des services fonctionnels des zones de secours et des départements des directions du CGDIS. Il est remarquable que les auteurs affirment qu'« il est actuellement très difficile d'estimer précisément les besoins pour les fonctions d'encadrement et de conception », pour déclarer deux lignes plus loin que ce besoin a été estimé 427 pompiers<sup>25</sup>, dont 163 pour les directions fonctionnelles, 76 pour les zones de secours et 188 pour les CIS.

Certes, l'affectation des agents aux différents services est clairement indiquée et leurs missions sont décrites, mais le lecteur reste sur sa faim en ce qui concerne une évaluation détaillée des besoins de main d'œuvre et, sur cette base, une motivation du nombre d'agents affectés à chaque service.

Il en est de même en ce qui concerne les cadres du personnel à recruter. En effet, le nombre d'officiers et de sous-officiers prévu n'est pas déterminé, comme on aurait pu le croire, par les différents emplois ou descriptions de postes, mais par le plafonnement légal des cadres supérieur et moyen. Ainsi, si les articles 51 et 52 de la loi fixent les maxima d'agents du cadre supérieur et du cadre moyen à 8%, respectivement à 12%, les auteurs en déduisent un « besoin » de 122 officiers et de 183 sous-officiers<sup>26</sup>. On cherche en vain la raison pour laquelle les auteurs considèrent que les maxima fixés par le législateur doivent être épuisés intégralement.

Aux deux catégories de personnel déjà mentionnées s'ajoute une 3<sup>e</sup>, à savoir celle du personnel administratif et logistique. Les constats sont les mêmes que ci-dessus : d'abord, il est expliqué que l'estimation du besoin de ce personnel est difficile, puis on présente un tableau indiquant les recrutements prévus jusqu'en 2025<sup>27</sup>. Selon ce dernier, l'effectif du personnel administratif et logistique augmentera de 187 en 2020 à 275 en 2025, pour atteindre *in fine* entre 425 et 460 agents, ce qui correspond à un ratio entre 1 personnel administratif et logistique pour 12 ou 13 pompiers volontaires et professionnels.

---

<sup>23</sup> Expliqué à la page 183

<sup>24</sup> Page 181

<sup>25</sup> Page 294

<sup>26</sup> Pages 297 et 298

<sup>27</sup> Pages 299 et 300



A terme, le CGDIS prévoit donc d'augmenter ses effectifs professionnels d'environ 800 agents actuellement à près de 2.000, dont plus de 1.500 pompiers et 425 à 460 agents administratifs et logistiques<sup>28</sup>. Parmi les pompiers professionnels, 122 agents relèveront des groupes de traitement A1 ou A2 (officiers) et 183 du groupe de traitement B1 (sous-officiers).

Il atteindra ainsi des dimensions qui se rapprochent de celles de la Police grand-ducale, qui occupait au 1<sup>er</sup> janvier 2019 2.354 personnes, dont 2.003 faisant partie du cadre policier<sup>29</sup>. A noter que ce dernier ne comptait que 82 fonctionnaires (dont 6 stagiaires) du groupe de traitement A1, la très grande majorité du personnel relevant du cadre de base (C1 & C2).

Ajoutons encore que l'écart entre les prévisions de recrutement formulées dans le projet de PNOS et celles qui furent avancées lors du dépôt du projet de loi n°6861 est énorme – et, aux yeux du SYVICOL, non suffisamment expliqué. Citons l'exposé des motifs à titre de rappel : « *A long terme, le contingent requis pour assumer la totalité des missions de la nouvelle structure comme défini au PNOSS<sup>30</sup> est estimé à 200 personnels administratifs et de 600-800 personnels opérationnels. A noter que le personnel administratif inclut un certain nombre de fonctions opérationnelles d'encadrement, tels que les agents destinés à assurer le commandement des opérations de secours d'envergure, les agents en charge de la prévention ou de la planification, ainsi que les instructeurs professionnels. Ces chiffres incluent le personnel actuellement déjà disponible (fonctionnaires et employés de l'Administration des services de secours, du Service d'incendie et des ambulances de la Ville de Luxembourg et personnel d'autres communes affecté aux services de secours).* »<sup>31</sup>

Si le SYVICOL s'attarde aussi longtemps sur le personnel du CGDIS, c'est parce que les prévisions de recrutement déterminent dans une large mesure les conséquences budgétaires présentées sous le titre 4 de la 5<sup>e</sup> partie. Or, à la lecture des explications résumées et commentées ci-dessus, on a l'impression que ces prévisions ont été établies sur des données de base insuffisamment précises, d'une façon donc approximative et parfois maximaliste. Certes, le fait que le CGDIS n'a été créé qu'en 2018 et que la mise en œuvre de la réorganisation des services de secours est toujours en cours y est pour beaucoup. Néanmoins, le SYVICOL doit s'opposer à ce que des obligations financières pluriannuelles précises pour les communes soient basées sur de telles estimations.

#### **Titre 4 : Les conséquences budgétaires**

Venons-en donc aux conséquences budgétaires du projet de PNOS, qui sont présentées sous le titre 4 de la partie 5. Ce chapitre entre beaucoup moins dans les détails que les précédents et ne fournit la plupart des données financières que sous une forme sommaire à l'aide de graphiques. Le SYVICOL déplore ce manque de transparence, qui l'empêche de procéder à une analyse détaillée.

Le premier graphique<sup>32</sup> indique une hausse moyenne de la masse salariale de 9% par an jusqu'en 2025, ce qui s'explique évidemment par les projets de recrutement présentés

---

<sup>28</sup> Données confirmées par le directeur du CGDIS lors d'une interview du 13 avril 2021 à la Radio 100,7 (<https://www.100komma7.lu/article/aktualiteit/staff-vum-cgdis-gett-mei-wei-verduebelt>)

<sup>29</sup> Rapport d'activités 2018 (<https://police.public.lu/fr/publications/2019/rapport-activites-2018.html>)

<sup>30</sup> Il s'agit du Plan national d'organisation des services de secours de juillet 2012

<sup>31</sup> Document parlementaire 6861<sup>1</sup>, page 9

<sup>32</sup> Page 310



précédemment. Or, ceux-ci dépassent de loin l'horizon 2025. En effet, selon le rythme actuel, le recrutement de l'ensemble des pompiers professionnels durera jusqu'en 2045<sup>33</sup>. S'il est compréhensible que le PNOS, dont une révision est obligatoire au moins tous les cinq ans<sup>34</sup>, adopte une perspective quinquennale, il importe néanmoins de souligner que l'évolution indiquée continuera encore bien au-delà de la limite des prévisions actuelles.

Le graphique indique également la part de la masse salariale dans le budget total du CGDIS, qui augmentera de 50% en 2021 à 55% en 2025.

Le 2<sup>e</sup> graphique<sup>35</sup> montre l'augmentation du budget courant pendant la même période, dont le taux de croissance est également de 9% en moyenne par an. Les auteurs expliquent ceci par l'évolution de la masse salariale, alors que celle-ci n'est responsable que pour la moitié du budget total, dont le budget courant représente 85%-90%<sup>36</sup>. L'augmentation de la masse salariale à elle seule ne suffit donc pas pour expliquer la croissance annoncée du budget ordinaire. Des informations relatives aux autres facteurs de coût auraient été utiles.

En ce qui concerne le budget des investissements<sup>37</sup>, on constate une augmentation relativement forte de 2021 à 2022, suivie d'une baisse jusqu'en 2024 et finalement une nouvelle hausse pour 2025. Sur la période représentée, le montant augmente de quelque 16 millions à environ 22 millions d'euros, soit plus ou moins un tiers. L'affirmation selon laquelle le budget en question augmente en moyenne de 3% par an n'est donc pas confirmée par le graphique. Par ailleurs, ni la tendance vers la hausse du budget investissements, ni ses fluctuations d'une année à l'autre ne sont expliquées. Ici encore, des informations supplémentaires auraient donc été nécessaires.

Finalement, le projet de PNOS donne des informations sur les budgets extraordinaires qui sont prévus pour la prise en charge des coûts relatifs à l'achat et à la reprise de bâtiments et de terrains nécessaires au fonctionnement du CGDIS. Dans ce domaine, les auteurs affirment qu'il est « extrêmement difficile d'estimer précisément les coûts induits pour les prochaines années »<sup>38</sup>, principalement parce que, dans le cadre de 16 investissements majeurs, les conventions restent à conclure pour régler notamment la question de savoir si le CGDIS deviendra propriétaire des immeubles – et devra payer le prix de vente en une fois – ou s'il pourra en profiter dans le cadre d'un bail emphytéotique ou d'un droit de superficie donnant lieu au paiement de redevances annuelles. Selon les auteurs, le financement de ces investissements sera assuré par les réserves du CGDIS – 133 millions d'euros – et un emprunt dont le remboursement est prévu au budget ordinaire. Le SYVICOL note donc que les décisions qui seront prises dans le cadre des conventions susmentionnées n'auront pas d'impact sur l'évolution du budget.

Il aurait néanmoins salué des explications supplémentaires sur les réserves du CGDIS. Plus particulièrement, il aurait été intéressant de savoir si elles proviennent exclusivement des

---

<sup>33</sup> Page 282

<sup>34</sup> Article 69, alinéa 5 de la loi

<sup>35</sup> Page 311

<sup>36</sup> Approximation sur base du graphique à la page 313

<sup>37</sup> Page 311

<sup>38</sup> Page 312



recettes résultant de la hausse de la TVA à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>39</sup> et, dans la négative, si et dans quelle mesure d'éventuelles dotations communales non épuisées y ont été imputées.

Le graphique à la page 313 représente l'évolution globale du budget ordinaire du CGDIS pour les années 2021 à 2025 et prévoit, selon l'explication des auteurs, une croissance moyenne annuelle de 8%. Selon le graphique, cette évolution semble relativement linéaire, avec des accroissements un peu plus prononcés pour 2022 et pour 2025, qui s'expliquent, comme nous l'avons vu, par le budget investissements, mais qui impactent peu l'évolution générale.

Finalement, le point 5 s'intéresse aux contributions de l'État et des communes et prédit pour celles-ci une augmentation moyenne annuelle de 10%. Force est donc de constater que, pour assurer l'équilibre budgétaire du CGDIS, ces recettes devront croître plus rapidement que les autres, notamment celles d'origine fiscale.

Cette progression est pour le moins surprenante, étant donné qu'on n'en trouve pas la moindre trace dans la loi du 19 décembre 2020 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (LPFP). Au contraire, si cette dernière prévoit une hausse globale des transferts de l'Etat au CGDIS de 16% entre 2020 et 2024, la dotation étatique – et forcément aussi la dotation communale, bien qu'elle ne figure pas dans la LPFP – n'augmente que de 2020 à 2021, pour ensuite rester invariable jusqu'en 2024, comme le montre le tableau ci-dessous :

Transferts de l'Etat au CGDIS selon la loi du 19 décembre 2020 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (en milliers)					
	2020	2021	2022	2023	2024
Dotation de l'Etat au profit de l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours	23 002	26 042	26 000	26 000	26 000
<b>Dotations des communes*</b>	<b>23 002</b>	<b>26 042</b>	<b>26 000</b>	<b>26 000</b>	<b>26 000</b>
<b>Sous-total dotations</b>	<b>46 004</b>	<b>52 084</b>	<b>52 000</b>	<b>52 000</b>	<b>52 000</b>
<b>Progression</b>		<b>13%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>
Dotation de l'Etat au profit de l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours pour couvrir les dépenses exclusivement à charge de l'Etat	3 069	5 805	4 987	5 103	5 220
Réaffectation à l'établissement public "Corps grand-ducal d'incendie et de secours" du produit de l'impôt spécial à charge des assureurs	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Réaffectation à l'établissement public Corps grand-ducal d'incendie et de secours du produit de la hausse de la TVA opérée en 2015	45 184	43 997	47 366	50 338	53 267
<b>Sous-total autres recettes</b>	<b>53 253</b>	<b>54 802</b>	<b>57 353</b>	<b>60 441</b>	<b>63 487</b>
<b>Progression</b>		<b>3%</b>	<b>6%</b>	<b>5%</b>	<b>5%</b>
<b>Totaux</b>	<b>99 257</b>	<b>106 886</b>	<b>109 353</b>	<b>112 441</b>	<b>115 487</b>
<b>Progression</b>		<b>8%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>	<b>3%</b>

\* : ligne ajoutée par le SYVICOL selon le principe d'égalité des dotations étatique et communale (art. 62 de la loi)

En plus, la prévision d'une dotation communale annuelle de 26 millions d'euros, telle qu'elle résulte donc de la LPFP, a été communiquée aux communes par la circulaire n°3932 du

<sup>39</sup> Comme expliqué par la fiche financière du projet de loi n°6861



22 décembre 2020 de la part de Madame la Ministre de l'Intérieur relative à l'établissement des plans pluriannuels de financement 2021. Le SYVICOL ne comprend pas que, moins de 3 mois plus tard, le projet de PNOS puisse annoncer une hausse tellement prononcée des participations communales.

Malheureusement, l'accroissement d'environ 40% des dotations communales au CGDIS sur les 4 années à venir ne constitue qu'une partie du problème. En effet, il importe de se rendre à l'évidence que cette progression n'est nullement linéaire, mais se présente comme ceci :

- +13% entre 2020 et 2021 ;
- +19% entre 2021 et 2022 ;
- +6% entre 2022 et 2023 ;
- +6% entre 2023 et 2024 ;
- +6% entre 2024 et 2025<sup>40</sup>.

En ce qui concerne la croissance entre 2020 et 2021, le taux de 13% peut être vérifié sur base de la LPFP (voir tableau précédent). En appliquant ensuite chaque année le taux de croissance correspondant ci-dessus, la dotation des communes atteint en 2024 déjà 34 764 000 euros et dépasse la prévision de la LPFP de 8,7 millions d'euros.

Dotations étatique et communale selon la LPFP et le PNOS (en milliers)								
	2021		2022		2023		2024	
	LPFP	PNOS	LPFP	PNOS	LPFP	PNOS	LPFP	PNOS
Dotation de l'Etat	26 042	26 042	26 000	30 940	26 000	32 796	26 000	34 764
Dotations des communes	26 042	26 042	26 000	30 990	26 000	32 849	<b>26 000</b>	<b>34 820</b>
Sous-totaux	52 084	52 084	52 000	61 880	52 000	65 593	52 000	69 528
Progression	13%	13%	0%	19%	0%	6%	0%	6%

Etant donné que le projet de PNOS se réfère à plusieurs reprises aux objectifs du CGDIS tels qu'énoncés à l'exposé des motifs du projet de loi n°6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours, rappelons que, selon la fiche financière jointe à ce dernier, la participation des communes était estimée à 20.909.512 euros pour 2021.

L'augmentation des dotations est la plus forte entre 2020 et 2021 (13%) et surtout entre 2021 et 2022 (19%), à un moment donc où les recettes des communes subissent l'impact de la crise liée à la pandémie de Covid-19, comme il résulte du tableau ci-dessous<sup>41</sup>, qui met en relation les prévisions financières communiquées aux communes par le ministère de l'Intérieur le 11 décembre 2019 et celles du 15 octobre 2020 :

<sup>40</sup> Page 314

<sup>41</sup> Emprunté de l'avis du SYVICOL relatif aux projets de loi n°7666 concernant le budget des recettes et des dépenses de l'Etat pour l'exercice 2021 et n°7667 relative à la programmation financière pluriannuelle pour la période 2020-2024 (documents parlementaires 7666<sup>1</sup> et 7667<sup>1</sup>)



Prévisions pluriannuelles des recettes provenant du FDGC et de la participation directe au produit en ICC, en tenant compte de la contribution au Fonds pour l'emploi (en milliers)				
	Budget rectifié 2020	Budget 2021	Prévision 2022	Prévision 2023
Circulaire n°3753 du 11.12.2019	2 330 900	2 441 700	2 590 000	2 736 300
Circulaire n°3909 du 15.10.2020	1 989 903	2 123 033	2 230 234	2 368 580
<b>Recettes en moins</b>	<b>-341 283</b>	<b>-318 667</b>	<b>-359 766</b>	<b>-367 720</b>
Cumul		-659 950	-1 019 716	-1 387 436

Même si le Conseil supérieur des finances communales a été informé lors de sa réunion du 11 mars 2021 que les prévisions de recettes pour 2020 communiquées le 15 octobre 2020 sont à revoir légèrement vers la hausse (avec notamment un FDGC total de 1,99 au lieu de 1,87 milliards), elles restent nettement inférieures à celles de 2019. Et la situation des années prochaines est loin d'être certaine.

En conclusion, il va sans dire que le SYVICOL est extrêmement préoccupé de l'importante hausse des contributions communales prévue par le projet de PNOS, ceci d'autant plus que l'accroissement le plus marqué se situe entre 2020 et 2022, ce qui est doublement critiquable :

D'abord, comme il vient d'être montré, les recettes non affectées des communes ont sensiblement baissé par l'effet de la pandémie de Covid-19, ce qui a obligé beaucoup de communes à adapter leurs budgets, par exemple en échelonnant la réalisation des projets d'investissement. On aurait pu s'attendre à ce que le CGDIS, en tant qu'établissement public rassemblant l'État et les communes, en soit conscient et évite aux communes une hausse substantielle de leurs apports pendant cette période.

Ensuite, il est regrettable que les dotations communales augmentent si fortement juste avant que le mécanisme de plafonnement prévu à l'article 63<sup>42</sup> de la loi ne commence à s'appliquer. Dans son essence, ce mécanisme a pour objet d'assurer que les dotations des communes – et d'ailleurs également celles de l'Etat – n'augmentent pas plus rapidement d'une année à l'autre que leurs recettes non affectées. Il a été introduit sur demande du SYVICOL afin de garantir aux communes que leurs dotations au CGDIS évoluent parallèlement à leurs moyens financiers. Son respect est particulièrement important, car les communes n'ont aucun moyen de s'opposer au paiement de leurs contributions, qui sont déduites purement et simplement de leurs participations au Fonds de dotation globale des communes en exécution de l'article 100 de la loi communale modifiée du 13 décembre 1988.

Les auteurs ne motivent l'augmentation générale des dotations que d'une façon très vague, en référence aux défis auxquels le CGDIS fait face et notamment à ceux relatifs aux « risques émergents »<sup>43</sup>. Ils ne fournissent pas la moindre explication pour la forte progression entre 2020 et 2022.

---

<sup>42</sup> Article 63 : « A partir de 2023, la progression positive d'un exercice à l'autre de l'ensemble des dépenses du CGDIS hormis celles prévues à l'article 61 ne peut dépasser, sur la même période, la progression positive des recettes perçues au profit du Fonds de dotation globale des communes, des participations directes au produit en impôt commercial communal, ainsi que des mesures de compensation éventuelles, déduction faite des participations éventuelles au Fonds pour l'emploi, telles que définies dans la loi du 14 décembre 2016 portant création d'un Fonds de dotation globale des communes. »

<sup>43</sup> Pages 314 et 315



A défaut d'explications chiffrées et retraçables, le SYVICOL doit s'opposer fermement à ce que les contributions des communes augmentent dans la mesure prévue par le projet de PNOS avant que le mécanisme de plafonnement ne puisse sortir ses effets !

### **Titre 5 : Le contrat opérationnel**

Le projet de PNOS est clôturé par la définition du « contrat opérationnel »<sup>44</sup>, qui « convertit les objectifs stratégiques d'incendie et de secours en effets opérationnels à réaliser par le CGDIS ».

Il ne s'agit pas d'un contrat au sens juridique, faute d'indication des parties et de précision de leurs droits et obligations respectifs. Néanmoins, l'emploi du terme « contrat » et de formulations comme « le CGDIS doit être capable... » traduisent un certain engagement de la part du CGDIS à atteindre les objectifs fixés par le projet de PNOS et, en contrepartie, à l'égard de l'Etat et des communes à fournir les moyens financiers nécessaires. Ceci a d'ailleurs été confirmé par le directeur général du CGDIS lors d'un webinaire du 11 mars 2021<sup>45</sup> à l'intention des collaborateurs professionnels et volontaires du CGDIS.

Comme le SYVICOL l'a développé sous I du présent avis, l'article 69 de la loi ne prévoit pas que le PNOS puisse établir de telles obligations. Même après arrêt par règlement grand-ducal, le « contrat opérationnel » ne saurait donc revêtir un caractère normatif ou entraîner des engagements pour les pouvoirs publics. Les dotations des communes continueront à être déterminées annuellement par décision du conseil d'administration dans le cadre du vote du budget.

Finalement, et cela découle de la hiérarchie des normes, le PNOS, même revêtant la forme d'un règlement grand-ducal, ne saurait porter atteinte au mécanisme de plafonnement des dotations étatiques et communales mise en place par l'article 63 de la loi.

---

Adopté par le comité du SYVICOL, le 19 avril 2021

---

<sup>44</sup> Page 316

<sup>45</sup> <https://www.youtube.com/watch?v=H0mYXms7TYk>