



LES SERVICES DEPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS

Rapport public thématique

Novembre 2011

SOMMAIRE

Délibéré.....	7
Introduction	9
Chapitre I La croissance des dépenses et leur financement	19
I - L'accroissement des dépenses et l'évolution de l'activité	19
A - L'augmentation des dépenses.....	19
B - Une évolution de l'activité liée au secours à personne	21
C - Le poids des dépenses de personnel	22
II - Un mode de financement peu cohérent	23
A - La contribution des départements.....	23
B - La contribution des communes.....	25
C - Les recettes externes	27
D - Les exceptions de Paris et de Marseille.....	29
Chapitre II L'organisation et la gestion	33
I - L'organisation opérationnelle	33
A - Une insuffisante rationalisation des moyens opérationnels	33
B - Les documents stratégiques et opérationnels ne jouent pas complètement leur rôle.....	35
C - Un système de garde inadapté et coûteux.....	39
D - Le recours aux sapeurs-pompiers volontaires	48
II - La gestion administrative.....	53
A - La nécessité d'un conventionnement pluriannuel avec le département.....	53
B - Une mutualisation des moyens très insuffisante entre SDIS.....	54
C - Une gestion des carrières et des rémunérations accessoires peu économe	55

Chapitre III L'amélioration de la coordination : un enjeu de progrès	63
I - Le rôle de l'administration centrale du ministère de l'intérieur	63
A - Les contributions financières de l'Etat aux SDIS.....	64
B - La fixation des normes.....	66
C - La gestion des sapeurs-pompiers	67
D - L'animation du réseau des SDIS	68
II - Le rôle des préfets.....	71
A - Le préfet de département	72
B - Le préfet de zone	78
III - L'organisation du secours d'urgence à personne.....	81
A - Le rôle des SDIS.....	82
B - La coopération entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers	85
C - Le partage du financement : l'indemnisation des carences ambulancières	89
Conclusion générale.....	92
Récapitulation des recommandations.....	94
Annexes.....	96
Réponses des administrations, collectivités et organismes concernés.....	103

Les rapports publics de la Cour des comptes

- élaboration et publication -

La Cour publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des sept chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour des comptes, ainsi que des chambres régionales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'*indépendance* institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La *contradiction* implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication dans un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La *collégialité* intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats, dont l'un assure le rôle de contre-rapporteur, chargé notamment de veiller à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapport public.

Le contenu des projets de rapport public est défini, et leur élaboration est suivie, par le comité du rapport public et des programmes, constitué du premier président, du procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, sous la présidence du premier président et en présence du procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site Internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Ils sont diffusés par *La documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport sur « Les services départementaux d'incendie et de secours ».

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et organismes concernés, et des réponses qu'ils ont adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, premier président, MM. Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Mme Froment-Meurice, MM. Durreleman, Lévy, Lefas, présidents de chambre, M. Bertrand, président de chambre, rapporteur général, MM. Pichon, Picq, Mme Cornette, M. Hespel, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Rémond, Gillette, Troesch, Beaud de Brive, Beysson, Briet, Mme Bellon, MM. Moreau, Lebuy, Cazala, Lafaure, Frangialli, Mme Morell, M. Braunstein, Mmes Saliou (Françoise), Dayries, Lamarque, M. Phéline, Mme Ulmann, MM. Barbé, Bertucci, Gautier (Jean), Vermeulen, Tournier, Rasera, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Bonin, Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Lefebvre, Davy de Virville, Couty, Sabbe, Valdiguié, Martin (Christian), Ténier, Corbin, Mme Froment-Védrine, MM. Rigaudiat, Ravier, Doyelle, Mme Dos Reis, MM. de Gaulle, Guibert, Mme Saliou (Monique), M. Uguen, Mme Briguët, MM. Guédon, Le Méné, Sépulchre, Arnauld d'Andilly, Mousson, Mme Malgorn, M. Chouvet, Mmes Démier, Cordier, MM. Le Mer, Léna, Migus, Rousselot, Laboureix, Mme Esparre, M. Geoffroy, Mme Dardayrol, MM. Mourier des Gayets, de la Guéronnière, Guillot, Mme Pittet, MM. Duwoye, Aulin, Senhaji, Mme Fontaine, conseillers maîtres, MM. Cazenave, Gros, Carpentier, Marland, Jouanneau, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Étaient également présents :

- M. Bénard, procureur général, qui a présenté ses observations, et M. Feller, avocat général, qui l'assistait ;
- M. Heuga, conseiller référendaire, qui, avec Mme de Kersauson, conseiller maître, assistait le rapporteur général.

M. Terrien, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 29 novembre 2011.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes présidée par Mme de Kersauson, présidente de la chambre régionale des comptes des Pays-de-Loire, et composée de MM. Rémond, Guibert, conseillers maîtres, MM. Heuga, Fialon, conseillers référendaires, Mme Dokhélar, conseiller référendaire (à compter du 29 janvier 2010), MM. Jousserand (jusqu'au 12 avril 2011), Le Potier, Sire (à compter du 12 avril 2011), présidents de section de chambre régionale des comptes.

Le rapporteur général était M. Heuga, assisté de MM. Bizeul, Caïani, Morin (jusqu'au 15 mars 2010), Tronco, premiers conseillers de chambre régionale des comptes et de M. Vaiss, rapporteur à la Cour des comptes.

Le contre-rapporteur était M. Guibert, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 12 juillet 2011, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Bénard, procureur général, Picq, Babusiaux, Descheemaeker, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman et Levy, présidents de chambre.

Introduction

La sécurité civile a pour objet de prévenir les risques de toute nature, d'informer et d'alerter les populations, ainsi que de protéger les personnes, les biens et l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes.

Les collectivités territoriales contribuent à la mise en œuvre de ces missions fondamentales, avec une répartition des rôles qui a évolué dans le temps, la compétence exercée principalement par les communes ayant été confiée à des établissements publics départementaux.

Les services publics d'incendie et de secours

La loi du 5 avril 1884 organisait les services chargés de la lutte contre les incendies dans un cadre communal, chaque commune disposant d'un centre de secours doté de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. En 1938, la création de services départementaux de protection contre l'incendie, confiés au préfet, a permis de mieux coordonner les actions des centres communaux. Ces services départementaux sont devenus des établissements publics en 1955.

La loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a donné à ces établissements publics, appelés « services départementaux d'incendie et de secours » (SDIS), la compétence de droit commun pour la gestion des moyens affectés à la lutte contre les incendies.

La loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a conforté cette logique d'organisation départementale, de façon à optimiser les moyens, renforcer les solidarités locales et mieux gérer les sapeurs-pompiers volontaires. Les personnels et les matériels des communes ont été transférés aux SDIS, devenus des établissements publics communs aux départements, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie. Pour autant, les centres communaux n'ont pas disparu.

Deux nouvelles évolutions législatives se sont ajoutées au cours de la dernière décennie. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a renforcé la place du département au sein du SDIS, dont le conseil d'administration, présidé par un élu du département, est, depuis, majoritairement composé de représentants de cette collectivité. La loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile a ouvert la possibilité de créer des établissements publics interdépartementaux.

L'Etat n'est pas absent du dispositif. Garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national, il en définit la doctrine et en coordonne les moyens. Il doit évaluer en permanence l'état de préparation aux risques et veiller à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations. Au niveau central, ces missions sont, pour l'essentiel, confiées à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)¹ du ministère de l'intérieur. A l'échelon déconcentré, les préfets de département et de zone sont chargés, à la fois, de la planification stratégique des moyens locaux, en lien avec le conseil général, et de la coordination opérationnelle des moyens à engager en cas d'accident, de sinistre ou de catastrophe aux conséquences susceptibles de dépasser les limites ou les capacités d'une commune ou d'un département.

Exception notable à la départementalisation des services d'incendie et de secours, il existe deux entités à statut militaire : la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), compétente pour l'ensemble de l'agglomération parisienne (Paris et les trois départements de la « petite couronne », les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne), et le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM).

Deux unités à statut militaire exerçant les missions d'un service territorial d'incendie et de secours : la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon de marins-pompiers de Marseille

Ces deux unités à statut militaire présentent chacune de fortes spécificités.

La brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) est une unité militaire de l'arme du génie. Comptant 8 500 personnes, elle est commandée par un officier général et placée pour emploi auprès du préfet de police de Paris. Elle résulte de la volonté de Napoléon, à la suite de l'incendie de l'ambassade d'Autriche en 1810, de confier la mission de lutte contre l'incendie à Paris à une unité militaire, sous l'autorité du préfet de police. Ainsi, dès l'origine, le statut de la brigade a été dérogoire par rapport à l'organisation de droit commun du reste du territoire et le préfet de police dispose de pouvoirs de sécurité qui relèvent, ailleurs, du maire. La brigade, comme la préfecture de police, a vu sa compétence territoriale étendue aux trois départements de la petite couronne (les Hauts-de-Seine, la Seine-Saint-Denis, le Val-de-Marne) par la loi du 10 juillet 1964. Sa spécificité a été conservée dans le cadre des lois de décentralisation, dont la préfecture de police a été délibérément exclue.

¹ La DGSCGC s'est substituée à la direction de la sécurité civile (DSC) le 7 septembre 2011.

Le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM) doit sa création à l'incendie des Nouvelles Galeries d'octobre 1938 qui coûta la vie à 73 personnes. Pour sanctionner la relative carence des services municipaux débordés par l'amplitude du sinistre, et dans un contexte de rivalités politiques, le Gouvernement plaça la ville sous tutelle de l'État et confia, par un décret-loi du 29 juillet 1939, à une unité de marins-pompiers, commandée par un officier supérieur de la marine, le soin d'assurer la protection de la ville contre l'incendie. Les effectifs du bataillon sont de 2 397 personnes (au 1^{er} mai 2011). Depuis la départementalisation des services d'incendie et de secours en 1996, c'est le SDIS des Bouches-du-Rhône qui exerce les compétences de droit commun dans le reste de ce département. Contrairement à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, le BMPM est directement aux ordres d'un maire : il s'agit d'ailleurs de la seule unité militaire française dans ce cas. Cette spécificité a été maintenue dans la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004.

Ces deux unités relèvent du ministère de la défense pour tout ce qui concerne le recrutement, le statut du personnel, l'organisation, le commandement militaire, la discipline, l'avancement, les récompenses et l'administration interne. Des personnels de ces deux unités participent régulièrement à des opérations militaires extérieures.

Les missions des SDIS, définies à l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), vont très au-delà de la seule lutte contre les incendies, dont ils ont la charge exclusive. Ils apportent, en effet, leur concours à toutes les interventions relevant de la sécurité civile.

**Les missions des SDIS
(article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales)**

Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence.

Ils exercent les missions suivantes :

- la prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;
- la protection des personnes, des biens et de l'environnement ;
- la préparation des mesures de sauvegarde et d'organisation des moyens de secours ;
- le secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, et l'évacuation des victimes.

Le secours d'urgence à personne, c'est-à-dire l'aide aux personnes accidentées ou malades, est assuré à la fois par les services d'aide médicale urgente (SAMU), implantés dans les hôpitaux et relevant du ministère de la santé (101 SAMU, 955 médecins, 2003 personnels non médecins) et par les sapeurs-pompiers des SDIS, de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon de marins-pompiers de Marseille. Ils interviennent sur appel d'urgence (en composant le 15 pour le SAMU et le 18 pour les pompiers), en fonction des compétences de chacun.

Dans les autres pays européens, les organisations adoptées pour lutter contre les incendies sont d'une grande diversité, en fonction notamment de leur histoire².

L'organisation de la lutte contre l'incendie dans d'autres pays européens

De nombreux pays (Allemagne, Belgique, Danemark, Espagne, Pays-Bas) confient la lutte contre les incendies aux communes, dont la population moyenne, il est vrai, est plus élevée qu'en France. En Angleterre et au Pays de Galles, cette mission relève des comtés, qui ont une taille comparable aux départements français, et, en Italie, des régions.

Dans les organisations très décentralisées, des dispositifs de coopération permettent de faire face aux catastrophes les plus graves (groupes régionaux et zones supra-régionales en Belgique ; compétences partagées en Espagne, avec substitution possible de l'État) et des services d'inspection d'Etat les contrôlent. L'autonomie des services est, par ailleurs, limitée par des normes fixées au niveau national. En Angleterre, celles-ci ont trait, notamment, à la formation des sapeurs-pompiers, aux délais d'intervention, qui varient selon l'évaluation des risques, et, de façon plus récente (2005), à l'achat des équipements, de façon à accroître l'interopérabilité des services. Au Danemark, ces normes portent aussi sur le niveau d'équipement minimal des communes.

² Les études internationales disponibles en France sont rares, anciennes et parcellaires. Deux sources sont utilisées : *Les services d'incendie et de secours*, Rapport d'information LC 85 du Sénat, mars 2001 ; *Le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)*, Rapport d'information de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC), juillet 2009.

L'importance des enjeux opérationnels et financiers

La France compte 98 SDIS classés en cinq catégories (la 1^{ère} catégorie regroupant les plus importants) selon la population du département, les contributions reçues et l'effectif de sapeurs-pompiers. 7 277 centres d'intervention localisés sur le territoire en dépendent. En fonction des besoins opérationnels territoriaux, ces derniers sont eux-mêmes classés en centres de secours principaux (CSP) (343 centres), centres de secours (CS) (2 891 centres) et centres de première intervention (CPI) (4 043 centres). 1 508 CPI ne sont pas intégrés au service départemental³.

Au 1er janvier 2011, on dénombrait 248 264 sapeurs-pompiers, dont 40 301 ayant le statut de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) (16 %), 197 307 le statut de sapeurs-pompiers volontaires (SPV) (79 %) et 10 656 le statut de militaires⁴ (4 %). Les SDIS emploient aussi 11 123 personnels administratifs techniques et spécialisés (PATS).

Les sapeurs-pompiers professionnels sont des fonctionnaires territoriaux. Le droit commun de la fonction publique territoriale leur est applicable, tout en relevant de statuts qui leur sont adaptés.

Les sapeurs-pompiers volontaires sont des citoyens qui, parallèlement à leur vie professionnelle et familiale, s'engagent au service du centre de secours dont ils dépendent. L'importance de la contribution de sapeurs-pompiers volontaires à la lutte contre les incendies, notamment en milieu rural, est une caractéristique française, mais qui existe aussi dans d'autres pays, Belgique, Espagne et Pays-Bas.

³ La loi du 3 mai 1996 a laissé aux communes gestionnaires des centres de première intervention le choix d'intégrer ou non le SDIS. Les sapeurs-pompiers des centres non intégrés n'appartiennent pas au corps départemental.

⁴ Brigade de sapeurs-pompiers de Paris, bataillon de marins-pompiers de Marseille et unités militaires de la direction de la sécurité civile.

Le statut et les missions des sapeurs-pompiers dans d'autres pays européens

Comme leurs homologues français, les sapeurs-pompiers allemands, belges, espagnols et néerlandais sont, principalement, des civils et, très majoritairement, des volontaires. La situation est inverse en Angleterre, au Pays de Galles et au Danemark, où prédominent les sapeurs-pompiers professionnels. Le statut des sapeurs-pompiers est déterminé par la collectivité dont dépend le service, avec, notamment en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas, une diversité des statuts qui ne facilite pas les comparaisons. Certains sont employés à temps partiel : c'est le cas des deux-tiers au Danemark, avec l'obligation d'exercer leur activité principale à proximité du centre de secours dont ils dépendent. Selon l'importance que revêt le volontariat, les obligations de l'employeur principal diffèrent : contraignantes en Allemagne, elles sont inexistantes en Angleterre.

Les missions varient selon les pays. La prévention et la lutte contre les incendies constituent le socle commun, auquel s'ajoute, le plus souvent, une contribution à la protection civile en cas d'accident, d'urgence ou de catastrophe naturelle ou causée par des matières dangereuses. Les interventions coordonnées avec les services d'urgence médicale existent en Allemagne et au Danemark et, de façon plus récente, en Angleterre, depuis l'extension des missions en 2004 à des activités non liées aux incendies.

En 2010, les sapeurs-pompiers ont répondu à 20,6 millions d'appels et effectué 4,2 millions d'interventions, (3,6 millions pour les SDIS, 0,6 millions pour les militaires). En moyenne, la journée, 13 400 sapeurs-pompiers sont de garde et 17 800 sous astreinte⁵ ; la nuit, 11 600 sont de garde et 25 700 sous astreinte. Les actions des sapeurs-pompiers, dont la disponibilité et l'efficacité sont reconnues, sont appréciées par la population, qui est sensible aux risques encourus par leur profession (entre 10 et 20 décès en service, chaque année).

Les moyens financiers engagés sont élevés : les dépenses des SDIS ont atteint 4,74 Md€ en 2010.

⁵ Le décret n° 2005-542 du 19 mai 2005 relatif aux modalités de la rémunération ou de la compensation des astreintes et des permanences dans la fonction publique territoriale prévoit que : « Une période d'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent (...) a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir pour effectuer un travail au service de l'administration, la durée de cette intervention étant considérée comme un temps de travail effectif (...) ».

Les précédents rapports

Ces quelques chiffres, qui situent les enjeux, avaient conduit les chambres régionales des comptes à effectuer, en 2002 et 2003, une enquête sur les débuts de la mise en œuvre de la départementalisation des SDIS. La synthèse des contrôles a donné lieu à des observations de la Cour des comptes, publiées en 2005 dans son rapport public annuel (RPA) pour 2004⁶.

La Cour constatait, notamment, que la départementalisation n'avait pas abouti à une pleine rationalisation des moyens de secours et de lutte contre l'incendie. Elle soulignait aussi l'insuffisance de la gestion des ressources humaines et le caractère perfectible de la coordination entre les SDIS et les services d'aide médicale d'urgence (SAMU) en matière de secours à personne.

Ce dernier point a fait l'objet d'un suivi, dont les conclusions ont été publiées par la Cour des comptes dans le chapitre du rapport public annuel 2007⁷ traitant des urgences médicales. Par ailleurs, dans son rapport public annuel 2009, la Cour a étudié le rôle de l'État dans la gestion des risques naturels (feux de forêt et inondations)⁸.

Constatant que la départementalisation des services d'incendie et de secours s'était accompagnée d'un accroissement considérable des coûts, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale a publié, en juillet 2009, un rapport d'information sur le financement des SDIS. Ce document préconise une meilleure maîtrise de leurs dépenses.

La présente enquête

Dix années se sont écoulées depuis l'application effective de la loi du 3 mai 1996, qui laissait aux collectivités un délai de cinq ans – donc jusqu'en 2001 – pour procéder aux transferts des biens et des personnes aux SDIS.

Ce recul justifiait une nouvelle enquête de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. Inscrite dans le prolongement de l'insertion au rapport public annuel 2005, elle a eu pour but de dresser un bilan de la départementalisation des services d'incendie et de secours pour la période 2002 à 2010, 2002 ayant été la première année complète de mise en œuvre de la départementalisation. La Cour et les chambres

⁶ Chapitre 11, p. 389 : « Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ».

⁷ P. 313 : « Les urgences médicales : constats et évolution récente ».

⁸ P. 646 : « L'Etat face aux risques naturels : feux de forêt et inondations ».

régionales s'y sont attachées à analyser les dépenses des SDIS, leur gestion, leur organisation opérationnelle, ainsi que leur gouvernance, leurs relations avec les SAMU et les ambulanciers et le rôle exercé par la direction de la sécurité civile et les préfets à leur égard. Ce travail n'avait pas pour objet d'évaluer l'efficacité des SDIS mais il comporte des éléments qui peuvent y contribuer.

Pilotée par les chambres régionales des comptes de Corse et des Pays-de-la-Loire, l'enquête a associé la Cour des comptes et 21⁹ des 22 chambres régionales des comptes métropolitaines.

Les chambres régionales ont contrôlé des SDIS de toutes catégories, l'échantillon étant constitué de la moitié de ces établissements¹⁰, répartis sur le territoire métropolitain en milieu urbain comme rural. La Cour a contrôlé la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, neuf préfetures et une préfeture de zone, ainsi que la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon de marins-pompiers de Marseille.

Enfin, plusieurs échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés au niveau national, dont les associations d'élus locaux et les organisations représentant les directeurs de SDIS et les sapeurs-pompiers. Ils ont permis de recueillir leurs observations sur les constats les plus importants et les recommandations formulés dans le présent rapport.

Trois principaux constats se dégagent.

En premier lieu, les dépenses des SDIS se sont accrues fortement, de 4,8 % par an en moyenne depuis 2002, cette progression étant principalement imputable à la masse salariale et à la remise à niveau des équipements et des locaux (chapitre I).

En deuxième lieu, si la départementalisation a contribué à améliorer la couverture des risques et la réponse opérationnelle (les délais d'intervention sont inférieurs à 15 minutes sur la majorité du territoire), la gestion des SDIS pourrait être plus économe grâce à une rationalisation de l'utilisation des moyens et à une gestion administrative propre à contenir l'évolution des dépenses de personnel (chapitre II).

Enfin, le pilotage des SDIS et l'organisation du secours d'urgence à personne appellent encore des améliorations. L'État ne joue pas

⁹CRC Alsace, Aquitaine, Auvergne, Basse-Normandie, Bretagne, Centre, Champagne-Ardenne, Corse, Franche-Comté, Haute-Normandie, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône-Alpes.

¹⁰ Cf. annexe 2.

suffisamment son rôle de mise en cohérence, à l'échelon central comme au niveau déconcentré. Par ailleurs, la coordination entre les services d'aide médicale d'urgence (SAMU), les SDIS et les transporteurs sanitaires privés n'est pas satisfaisante (chapitre III).

Chapitre I

La croissance des dépenses et leur financement

Le coût des SDIS est, aujourd'hui, de 79 € par an et par habitant. En 2010, leurs dépenses totales ont atteint 4,74 Md€, dont 3,81 Md€ de fonctionnement et 0,93 Md€ d'investissements. Leur financement est assuré à 86 % par les contributions des collectivités territoriales (départements, communes et leurs groupements), soit 4 Md€ en 2010.

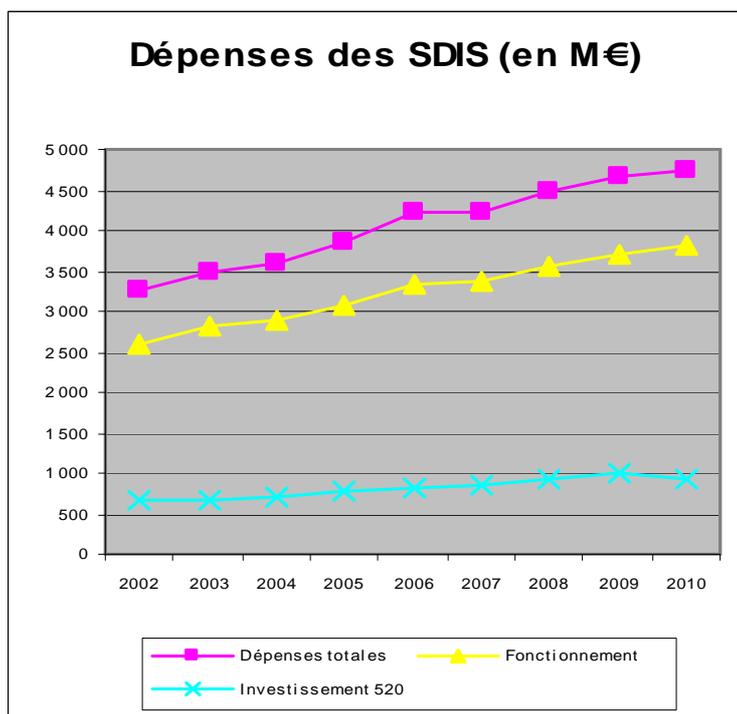
I - L'accroissement des dépenses et l'évolution de l'activité

Les dépenses des SDIS augmentent de façon continue, plus rapidement que leur activité. Les dépenses de personnel en sont le facteur principal.

A - L'augmentation des dépenses

Les dépenses réelles totales des SDIS sont passées de 3,26 Md€ en 2002 à 4,74 Md€ en 2010, soit une évolution moyenne annuelle de 4,8 %. En euros constants, la croissance moyenne annuelle a été de 3,1 %, à missions et structures inchangées, car les transferts découlant de la départementalisation sont intervenus, pour l'essentiel, entre 1996 et 2001.

Le graphique ci-après montre que cet accroissement a concerné le fonctionnement (80 % des dépenses totales), mais aussi les investissements. Ceux-ci intègrent la mise à niveau des équipements et des casernements transférés aux SDIS par les communes et les établissements intercommunaux.



Source : Statistiques financières, direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)

L'augmentation des dépenses a été forte entre 2002 et 2006. Une stabilisation est intervenue en 2007, mais elle a été de courte durée : les dépenses ont à nouveau augmenté de 6,3 % en 2008 et de 4,1 % en 2009. L'accroissement s'est ralenti en 2010 (+1,5 %), mais rien ne dit que cette modération signifie une réelle inversion de tendance, même si elle paraît se confirmer au vu des budgets primitifs 2011.

Les dépenses des SDIS ne constituent pas la totalité des sommes consacrées par les collectivités territoriales à la lutte contre l'incendie et au secours. Les budgets des communes supportent, fréquemment, des dépenses d'investissement (construction de casernes, par exemple) et les charges de fonctionnement des centres de première intervention qui n'ont pas été intégrés aux SDIS¹¹. Ces coûts, certes limités par rapport au total des dépenses retracées dans les comptes des SDIS, ne sont pas recensés de manière systématique.

¹¹ Sur un total de 7 277 centres de secours, il restait encore 1 508 centres de première intervention (CPI) communaux non intégrés en 2010.

B - Une évolution de l'activité liée au secours à personne

1 - L'évolution différenciée des types d'activités

Les SDIS ont effectué 3,6 millions d'interventions en 2010. Leur nombre a augmenté de 17 % entre 2002 et 2010, mais, dans le même temps, les dépenses se sont accrues près de deux fois plus vite (46 % en € courants, 30 % en € constants).

(en milliers)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2002-2010
Nombre total d'interventions	3 099	3 203	3 047	3 084	3 282	3 403	3 444	3 646	3 631	17 %

Source : DGSCGC

Les évolutions sont contrastées selon la nature des interventions, comme le montre le tableau ci-dessous (en milliers d'interventions).

Nature des interventions	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Evolution 2002-2010
Incendies	310	369	274	308	295	272	276	292	312	0 %
Secours à personne	1 828	1 866	1 797	1 912	2 133	2 212	2 307	2 479	2 491	36 %
Accidents	310	302	274	278	263	272	276	255	261	- 16 %
Protections biens et opérations diverses	651	666	701	586	591	647	585	620	568	- 13 %

Source : DGSCGC

Parmi les quatre catégories d'interventions répertoriées par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) (incendies, secours à personne, accidents, protection des biens et opérations diverses), la lutte contre les incendies, vocation première des SDIS, ne représentait que 8,5 % de leur activité en 2010, et elle a eu tendance à diminuer au cours de la période contrôlée, de même que les interventions relatives aux accidents.

L'activité principale des SDIS est le secours à personne pour l'essentiel en coordination avec le SAMU, c'est-à-dire principalement le secours à des personnes malades ou accidentées, à leur domicile ou dans un lieu public. Le secours à personne représentait 69 % des interventions en 2010. C'est l'activité qui a connu l'augmentation la plus forte depuis 2002. Cette évolution est, notamment, la conséquence de la diminution des permanences médicales de proximité dans le contexte du vieillissement de la population, en particulier en zone rurale.

La deuxième catégorie d'activité des SDIS est constituée des interventions « diverses », parmi lesquelles les destructions de nids d'insectes ou la sécurité lors de manifestations, qui représentent 16 % du total.

Ainsi, avec les secours à personne et les interventions diverses, plus de 80 % de l'activité des sapeurs-pompiers recouvrent des missions pour lesquelles les SDIS interviennent, en principe, à titre supplétif, en liaison ou non avec d'autres services.

2 - La diminution du temps consacré aux interventions

Le secours à personne sollicite moins de moyens que les incendies ou les accidents. De ce fait, son augmentation s'est accompagnée d'une diminution du temps consacré aux interventions par le personnel des SDIS.

Selon les statistiques de la DGSCGC, un secours à victime mobilisait, en moyenne¹², en 2010, trois sapeurs-pompiers pendant 1 h 24, soit 4,2 hommes/heure, tandis qu'un feu de forêt nécessitait 16 hommes/heure et un accident de circulation 8,1 hommes/heure.

L'extrapolation de ces moyennes au total des interventions de chaque type montre qu'entre 2005 (première année de publication de ces données) et 2010, le nombre d'hommes/heure a baissé de 13 %, passant de 22,3 millions à 19,5 millions d'hommes/heure.

La sollicitation globale des sapeurs-pompiers du fait des interventions a ainsi diminué, mais la dépense par homme/heure est passée de 173 € en 2005 à 243 € en 2010, soit une augmentation de 41 % en cinq ans.

C - Le poids des dépenses de personnel

Les charges de personnel constituent la principale cause d'augmentation des dépenses de fonctionnement : elles ont crû de 54 % entre 2002 et 2010, passant de 1,97 Md€ (76 % des dépenses de fonctionnement) à 3,04 Md€ (80 % de ces dépenses). Les trois-quarts sont constitués des rémunérations et indemnités versées aux professionnels et le quart restant des vacances et allocations diverses destinées aux volontaires.

L'augmentation des dépenses de personnel tient à l'évolution des effectifs des sapeurs-pompiers professionnels des SDIS (passés de 33 727 en 2002, à 40 302 en 2010, soit une hausse de 19 %) et des personnels administratifs et techniques (7 661 en 2002, 11 123 en 2010, soit une augmentation de 45 %, ce qui paraît élevé).

L'application de la réglementation relative à la réduction du temps de travail n'explique que partiellement cette croissance, car celle-ci s'est poursuivie durant les dernières années, au cours desquelles les ajustements liés à la réduction du temps de travail étaient absorbés. Dans le Vaucluse et le Var, par exemple, les effectifs ont augmenté, entre 2005 et 2009, respectivement de 23 et de 180 personnels permanents.

¹² Source DGSCGC : données fournies par 62 services.

Les contrôles des chambres régionales des comptes ont montré que l'évolution des coûts de personnel ne résultait pas seulement de facteurs exogènes, comme la refonte de la filière professionnelle des sapeurs-pompiers, l'évolution du régime indemnitaire et les mesures de soutien au volontariat, dont la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR), fréquemment invoqués pour expliquer l'augmentation des dépenses, mais aussi, en grande partie, des décisions propres aux SDIS. À titre d'exemple, dans la Mayenne, 48 % de la hausse des dépenses de personnel entre 2002 et 2009 sont dus à des décisions prises par ce SDIS. Dans le Var, la création du centre de réception des appels d'urgence a conduit, en 2009, au recrutement de 20 personnes, hors sapeurs-pompiers.

Sans que son coût puisse être chiffré, l'augmentation du secours à personne (en 2010, 663 000 interventions de plus qu'en 2002) a été également à l'origine de la progression des dépenses des SDIS, compte tenu, notamment, de l'organisation opérationnelle qu'implique cette activité.

II - Un mode de financement peu cohérent

Les recettes de fonctionnement des SDIS proviennent presque exclusivement des collectivités publiques, les départements, en premier lieu, mais aussi les communes et les intercommunalités (EPCI). Les recettes externes sont faibles et pourraient être davantage optimisées.

A - La contribution des départements

1 - Une contribution devenue majoritaire

En 2010, 97 % des 4,4 Md€ de recettes de fonctionnement¹³ provenaient des départements, des communes et des EPCI compétents en matière d'incendie et de secours.

Jusqu'en 2004, les participations des communes et de leurs établissements étaient supérieures à celles des départements. La situation s'est inversée depuis : en 2002, le rapport était de 57 % pour les communes et intercommunalités et de 43 % pour les départements ; en 2010, ces pourcentages étaient respectivement de 44 % et 56 %. Ainsi, pendant cette période, en euros courants, la participation des départements a presque doublé (+ 94 %), tandis que celle des communes et des intercommunalités a augmenté de 24 %.

Le financement des SDIS est, dorénavant, une charge substantielle pour les départements. En 2009, ces derniers y consacraient, en moyenne, 5 % de leurs dépenses de fonctionnement et un peu plus de 11 % des

¹³ Les subventions d'investissement apportées par les départements, les communes, les EPCI et l'État s'élevaient à 0,1 Md€.

produits des impôts directs. Pour certains d'entre eux, la contribution versée aux SDIS est encore plus lourde, comme en Seine-et-Marne, où elle représentait près de 12 % des dépenses de fonctionnement en 2008.

Il existe toutefois, à cet égard, de grandes disparités entre les départements : les dépenses par habitant – 79 €/habitant en moyenne – présentent des écarts allant de 42 €/habitant dans l'Aube à 161 €/habitant en Haute-Corse.

Cette amplitude tient à deux raisons essentielles : d'abord et principalement le taux de professionnalisation du SDIS, et ensuite son volume d'activité. Ainsi, dans un département qui subit de nombreux incendies de forêt, par exemple, le coût de fonctionnement est plus élevé. En effet, la prise en compte du niveau d'activité du SDIS de Haute-Corse abaisse son coût de 161 à 112 €/habitant, montant qui reste, toutefois, deux fois plus élevé que la moyenne des SDIS de sa catégorie.

Or aucun dispositif financier de solidarité interdépartemental n'a été créé pour compenser l'existence, dans certains départements, de risques aggravés ou plus difficiles à gérer.

Un système de solidarité financière entre SDIS permettrait de prendre en compte les risques et les difficultés spécifiques de certains départements, comme les feux de forêt ou la désertification médicale qui nécessitent des moyens supplémentaires pour les SDIS concernés.

2 - L'apparition de tensions financières

La situation financière de la plupart des SDIS examinés est équilibrée grâce aux contributions départementales, celles-ci étant ajustées aux besoins qu'ils expriment.

Dans certains cas, alors que la situation financière du SDIS est excédentaire, on constate une augmentation de la contribution départementale qui n'apparaît pas justifiée.

La contribution du département de l'Aisne, par exemple, a fortement progressé (50 % de 2004 à 2007) dans un contexte de hausse des résultats financiers du SDIS. La situation est comparable dans l'Ain et en Seine-Maritime, où la contribution du département a augmenté de 46 % entre 2004 et 2010.

Cependant, dans quelques départements, des tensions se font jour.

Ainsi, en 2008 et 2009, la section de fonctionnement du SDIS de Haute-Corse était déficitaire, ainsi que son fonds de roulement¹⁴, malgré l'augmentation de l'encours de la dette. Depuis 2008, également, le département de la Gironde alloue une contribution financière inférieure de 4 M€ au montant demandé par son SDIS, dont l'encours de dette a augmenté de 44 % en deux ans. Dans le Jura, le résultat de

¹⁴ Après prise en compte des restes à mandater.

fonctionnement du SDIS s'est altéré entre 2005 et 2009, jusqu'à devenir négatif sur les deux derniers exercices étudiés. Dans la Mayenne, la capacité de financement du SDIS n'a pu être rétablie en 2009 que par une importante augmentation de la contribution départementale, l'encours de la dette ayant, par ailleurs, augmenté de 40 % entre 2003 et 2008.

B - La contribution des communes

1 - Le maintien des contributions des communes et de leurs groupements

La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a érigé le département en collectivité chef de file des SDIS, en lui attribuant la majorité des sièges au sein du conseil d'administration. Corrélativement, elle prévoyait la suppression des contributions des communes et des EPCI au budget des SDIS, à compter du 1^{er} janvier 2006. Cette mesure devait être compensée par la réduction de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée aux communes et aux EPCI et par l'abondement, à due concurrence, de la dotation versée aux départements.

Pendant la période transitoire, de 2003 à 2005, les charges communales et intercommunales d'incendie et de secours devaient être gelées en euros constants, leur progression étant limitée à l'indice des prix à la consommation.

Après plusieurs reports de l'application de la loi, le législateur a fini par renoncer, en 2008¹⁵, à la suppression des contributions communales. La principale raison invoquée a été d'ordre technique : certaines communes ou EPCI versant à leur SDIS une contribution supérieure au montant de la DGF, le manque à gagner pour les SDIS était estimé à 140 M€. Le dispositif a donc été maintenu, et l'évolution des financements apportés par les communes et les EPCI est demeurée limitée à celle de l'indice des prix à la consommation.

C'est ainsi que les départements prennent en charge intégralement les dépenses nouvelles des SDIS, qui augmentent nettement plus rapidement que l'indice des prix à la consommation.

2 - La répartition de la part communale

Le conseil d'administration du SDIS fixe les modalités de répartition des contributions des communes et des EPCI, en application de l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales. A défaut, la contribution est répartie, pour 80 %, selon la part de chaque contributeur dans le total des contributions constatées dans le dernier

¹⁵ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

compte administratif du SDIS et, pour 20 %, en fonction de la population et de la richesse fiscale¹⁶.

Si la mise en œuvre de ce dernier dispositif reste exceptionnelle, les conseils d'administration des SDIS s'inspirent, en général, de ces critères de répartition, auxquels plusieurs d'entre eux ajoutent le service rendu à la commune ou à l'établissement intercommunal.

Les chambres régionales des comptes ont relevé que les SDIS tendent à reconduire le dispositif de répartition, année après année, même en présence de situations évolutives ou non satisfaisantes.

En Haute-Garonne, où la répartition n'a pas évolué depuis 2002, certaines communes rurales ont vu leur participation par habitant augmenter malgré la diminution de leur population, tandis que des agglomérations urbaines en croissance démographique l'ont vue baisser.

Dans la Meuse, la répartition est inchangée depuis 1992. Elle repose sur la population et le potentiel fiscal (50 % pour chaque critère), ce qui provoque des variations importantes d'une année à l'autre, qui sont difficiles à assumer par les communes : en 2008, le contingent de vingt communes a varié de plus de 10 %. La part relative du potentiel fiscal engendre, dans ce département, des écarts élevés pour des populations et des risques théoriques proches : 20 €/habitant, en moyenne, pour les dix communes ayant la plus faible contribution ; 57 €/habitant, pour les dix communes dont la contribution relative était la plus élevée. Les seize communes les plus peuplées, qui connaissent des risques plus élevés, acquittent, quant à elles, 30 €/habitant seulement.

La situation est analogue en Haute-Corse où le poids du potentiel fiscal dans la répartition aboutit à ce que la communauté d'agglomération de Bastia, qui représente 29 % de la population et des interventions, s'acquitte de 52 % des contributions ; les 11 plus grosses communes ou EPCI¹⁷ s'acquittent de 81 % des contributions. Dans le Puy-de-Dôme, l'écart s'étend de moins de 9 €/habitant à près de 50 €/habitant, selon la commune, ce qui paraît très important. Dans la Vienne, des disparités ont été relevées entre des communes comparables.

Les modifications de répartition ont fait l'objet de contentieux, notamment en Corse, dans le Var ou dans les Yvelines, où des communes ou EPCI ont contesté les montants des contributions appelées par leurs SDIS de rattachement.

En revanche, certains SDIS ont fait évoluer un mode de répartition qui ne donnait pas satisfaction. C'est le cas du SDIS de Vaucluse qui a décidé, fin 2009, de poursuivre sa politique de réduction des écarts entre les communes et les EPCI et de retenir la population, le potentiel fiscal et

¹⁶ Produit de la population par l'écart relatif entre le potentiel fiscal moyen par habitant de l'ensemble des communes du même groupe démographique et le potentiel fiscal par habitant de la commune ou de l'EPCI.

¹⁷ 212 contributeurs.

le service rendu comme seuls critères, chacun intervenant pour un tiers dans la répartition. Il a plafonné les variations des contributions à 5 % maximum par an. Le SDIS de Haute-Corse a engagé une démarche équivalente.

Au total, les contributions des communes et des EPCI posent un double problème. Elles maintiennent un partage de financement entre le département et les communes, qui fait obstacle à la rationalisation des moyens à l'échelle départementale pour organiser la couverture du risque au meilleur coût. Elles sont fréquemment disparates et souvent inéquitables.

Il serait préférable de transférer au département l'équivalent du contingent communal (soit 44 % des financements actuels des SDIS). Ce transfert se ferait par l'augmentation des dotations versées par l'Etat au département afin qu'il assure l'intégralité du financement du fonctionnement des SDIS actuellement partagé avec le bloc communal.

C - Les recettes externes

Les SDIS peuvent facturer certaines interventions à des tiers publics ou privés.

C'est le cas des interventions effectuées à la demande de la régulation médicale¹⁸ du centre 15, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés¹⁹, et celui des interventions effectuées sur le réseau routier et autoroutier concédé, prises en charge par les sociétés concessionnaires. Pour des interventions dans le cadre du service médical d'urgence et de réanimation (SMUR), le SDIS peut aussi passer avec les hôpitaux une convention (payante) qui s'apparente à un marché de prestations de services.

La facturation concerne aussi les « opérations diverses » des SDIS : destruction de nids d'insectes, services de surveillance (spectacles, feux d'artifice), opérations à caractère privé (dégagement d'hélices de bateaux, ouvertures de portes, sauvetage d'animaux domestiques).

Ces différentes ressources sont cependant marginales pour les SDIS, de l'ordre de 3 % de leurs recettes.

1 - Les opérations diverses : une facturation partielle

Les opérations diverses ne se rattachant pas directement à l'exercice des missions des SDIS constituent 16 % des interventions, mais les recettes qui en découlent n'atteignent pas 1 % du total des recettes de fonctionnement.

¹⁸ La régulation médicale consiste à orienter la prise en charge à partir d'une appréciation par téléphone et par un médecin de la situation médicale.

¹⁹ Voir chapitre III.

En application de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT), aux termes duquel le SDIS peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration, la grande majorité des SDIS a adopté une grille de tarification de ces interventions.

Toutefois, la facturation n'est pas systématique. C'est le cas pour la destruction de nids d'insectes dans les SDIS qui continuent à répondre à cette sollicitation. Dans d'autres cas, elle reste partielle (un quart seulement des interventions pour assurer la sécurité des manifestations publiques ou privées facturé dans l'Aisne ; perte de recettes évaluée à 0,2 M€, en quatre ans, dans les Deux-Sèvres, du fait de l'écart entre ce qui apparaît facturable et ce qui est effectivement facturé), et les tarifs sont rarement actualisés (SDIS de l'Hérault et du Rhône). Parfois même, le défaut d'organisation interne rend la facturation impossible.

Ces recettes pourraient être accrues grâce à une revalorisation régulière des tarifs et une facturation systématique, ce qui aurait aussi l'avantage de décourager les sollicitations abusives, à l'instar de la pratique développée en Mayenne.

2 - La facturation des risques particuliers

Il serait logique qu'une contribution spécifique soit imposée aux entreprises génératrices de risques particuliers ou exploitant des ouvrages particuliers, à hauteur des coûts assumés par les SDIS pour assurer la sécurité permanente des biens et des personnes à l'intérieur du périmètre exposé à ces risques.

Or, la loi a pris en compte certaines situations, mais de manière partielle. Ainsi, l'article L. 1424-42 du CGCT limite l'obligation de participation financière, à la suite de l'intervention des SDIS, aux seuls « *concessionnaires d'ouvrages routiers et autoroutiers* ». De plus, le modèle de convention annexé à l'arrêté du 7 juillet 2004 pris pour l'application de cet article exclut expressément « *les ouvrages particuliers (grands tunnels par exemple)* » du champ d'application des conventions conclues dans ce cadre. Ainsi, en est-il de certains tunnels, pourtant routiers et concédés, et du tunnel ferroviaire sous la Manche.

S'agissant de ce dernier, le SDIS du Pas-de-Calais met à la disposition, contre indemnisation, d'Eurotunnel 45 sapeurs-pompiers professionnels (SPP), dont huit sont maintenus en permanence sur site. Le SDIS serait, en tout état de cause, contraint de conserver cet effectif si la convention venait à disparaître.

Le SDIS des Yvelines assure la sécurité du tunnel de l'autoroute A86 à l'ouest de Paris. Cet ouvrage, dont l'exploitation est concédée, ne peut être emprunté que par des véhicules de moins de deux mètres de haut. Pour être en mesure d'intervenir rapidement dans le premier tronçon, le SDIS poste à proximité six hommes et un fourgon incendie de

manière permanente pour un coût annuel de 1 M€. Les démarches engagées par le SDIS en 2007 pour obtenir du concessionnaire le remboursement de ces frais supplémentaires n'ont pas abouti.

Le périmètre d'application de la loi devrait être précisé et étendu non seulement aux ouvrages exceptionnels, mais également à des risques particuliers (sites SEVESO, par exemple).

D - Les exceptions de Paris et de Marseille

Les dépenses de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), qui est un service de la préfecture de police de Paris, sont imputées à son budget spécial, voté par le conseil de Paris. Le budget de fonctionnement a augmenté de 10,4 % en cinq ans, comme le montre le tableau suivant.

en M€	2006	2007	2008	2009	2010
Total des ressources	283,012	290,75	301,048	307,467	312,442
Evolution (% par rapport n-1)		2,73	3,53	2,13	1,62

Source : Brigade de sapeurs-pompiers de Paris.

L'Etat, la ville de Paris ainsi que les départements et les communes de la petite couronne contribuent au financement de la section de fonctionnement de la brigade, selon la clé de répartition suivante : 75 % sont financés par la ville de Paris, par les communes au prorata de leur population et par les départements en fonction de leur population et des dépenses concernées ; les 25 % restants sont apportés par l'Etat (crédits de la mission sécurité civile).

Au-delà de cette part, l'Etat prend en charge le recrutement des officiers, assuré par le ministère de la défense, de même que leur formation initiale et leur gestion, et la contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions »²⁰ abondée par la part employeur de la brigade, qui n'est plus assurée depuis 2006 et se trouve donc supportée par l'Etat (172 M€ en 2009). Ces modalités financières, certes complexes, résultent d'un compromis visant à trouver un équilibre entre les différents bénéficiaires des services de la brigade, tout en préservant la spécificité de sa gouvernance.

Le budget du bataillon marseillais, qui se montait à 92 M€ en 2010 (auxquels il faudrait ajouter, comme dans le cas de la brigade de Paris, 41 M€ de cotisations au CAS Pensions), est financé pour près de 80 % par la ville et par la communauté urbaine de Marseille, pour 15 % par l'Etat et, pour le reste correspondant à des missions exercées sous convention, par des organismes locaux (port, chambres de commerce et d'industrie, assistance publique). Les marins-pompiers sont rémunérés

²⁰ Compte d'affectation spéciale « Pensions » : ses dépenses concernent notamment les pensions civiles et militaires de retraite ; ses recettes sont constituées principalement par la contribution de l'Etat au titre des taux de cotisation employeur et par les cotisations salariales.

par la marine nationale, qui est, ensuite, remboursée par la ville de Marseille.

La coexistence de deux services d'incendie dans les Bouches-du-Rhône reste conflictuelle en ce qui concerne le financement du bataillon. La ville de Marseille revendique une participation du département des Bouches-du-Rhône au financement du bataillon, qui soit de même proportion que la contribution du département au SDIS 13. Le motif avancé est que le SDIS 13 bénéficierait d'un surfinancement par rapport aux autres SDIS de France, la part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) reversée par l'Etat au département des Bouches-du-Rhône étant calculée sur la totalité de la population départementale et non pas seulement sur celle correspondant au domaine d'intervention du SDIS 13.

Par rapport aux SDIS, les modalités de financement très spécifiques de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon des marins-pompiers de Marseille comportent deux différences majeures : la contribution de l'État diminue celles des autres contributeurs ; l'évolution annuelle des financements communaux n'est pas plafonnée.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La croissance des dépenses des SDIS a été particulièrement forte de 2002 à 2010, de 4,8 % en moyenne annuelle. Son ralentissement, observé en 2010, demande encore à être confirmé. Cette augmentation ne correspond pas à celle de l'activité qui a augmenté certes, mais beaucoup moins rapidement.

La progression des dépenses, qui résulte en partie, en début de période surtout, d'une remise à niveau des casernements et des équipements, tient pour l'essentiel à la hausse des dépenses de personnel.

Entre 2002 et 2010, la part respective des communes et intercommunalités et du département dans le financement des SDIS s'est inversée et le département en est devenu le principal financeur du fait du plafonnement des contributions des communes et intercommunalités au niveau de l'inflation. La maîtrise des dépenses des SDIS est donc un enjeu majeur pour les départements, dont les marges de manœuvre financières se réduisent.

Le mode de financement des SDIS soulève plusieurs difficultés : il génère de grandes disparités entre départements, les contributions communales et intercommunales sont souvent inéquitables et source de contentieux et le maintien d'un financement communal fait souvent obstacle à la rationalisation des moyens à l'échelle départementale. Enfin les SDIS ne tirent pas assez de recettes de leurs opérations diverses et d'interventions sur des risques particuliers.

Afin de remédier à ces difficultés de financement, la Cour et les chambres régionales des comptes font les recommandations suivantes :

1-1- mettre en place un système de solidarité financière entre les SDIS pour prendre en compte les risques et les difficultés spécifiques de certains départements (désertification médicale, feux de forêts, notamment) ;

1-2- transférer au département l'équivalent du contingent communal ;

1-3- rendre obligatoire la facturation des interventions au titre des opérations diverses et revaloriser régulièrement les tarifs ;

1-4- créer une contribution au bénéfice des SDIS perçue sur les entreprises présentant des risques aggravés ou gérant des ouvrages exceptionnels fondée sur les charges assumées à ce titre par les SDIS ;

1-5- préciser le périmètre d'application de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités locales et l'étendre non seulement aux ouvrages exceptionnels mais aussi à des risques particuliers.

Chapitre II

L'organisation et la gestion

Si l'enquête de la Cour et des chambres régionales des comptes n'a pas porté spécifiquement sur la qualité et l'efficacité opérationnelle des services d'incendie et de secours, elle a montré que les SDIS pourraient assurer leurs missions à un moindre coût par des mesures d'organisation appropriées et par une gestion administrative plus rigoureuse.

I - L'organisation opérationnelle

L'organisation opérationnelle des services d'incendie et de secours souffre d'une répartition géographique encore trop émiettée, d'un système de gardes le plus souvent inadapté à l'activité déployée et d'une sollicitation insuffisante des sapeurs-pompiers volontaires.

A - Une insuffisante rationalisation des moyens opérationnels

1 - Le maillage territorial

La mise en œuvre de la départementalisation a indéniablement conduit à un début de rationalisation de l'implantation des centres de secours, dont le nombre total est passé de 8 698 en 2002, à 7 277 en 2010²¹. Dans le département du Rhône, par exemple, le SDIS a restructuré ses centres ; dans le Jura, la départementalisation a conduit à la disparition de 80 centres. Cependant, le mouvement est loin d'être achevé.

²¹ Source direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

Dans de nombreux départements, il existe encore une surdensité de centres de secours dans certains secteurs géographiques. En Haute-Corse, onze centres ont une activité très faible, inférieure à une intervention par jour, alors même que quatre d'entre eux emploient des sapeurs-pompiers professionnels. Dans le Jura, sur les 66 centres intégrés au SDIS, 20 sont intervenus moins d'une fois par semaine, en moyenne, en 2009.

Or, les charges fixes d'un centre de secours, quelle que soit son activité, sont élevées. Dans le Gers, quatre centres très proches les uns des autres, ayant une activité très faible, ont un coût de 112 000 € par an.

Le maintien en activité de ces centres tient souvent davantage à la volonté des communes de les conserver qu'à de véritables nécessités opérationnelles. Ainsi, pour cette raison, à l'instar de beaucoup d'autres, le SDIS du Puy-de-Dôme ne parvient pas à réduire le nombre de ses centres de secours, en dépit de l'évidente nécessité d'en supprimer plusieurs. La place des communes dans le dispositif contribue à rigidifier la carte des centres.

Les tentatives pour rationaliser l'organisation géographique des moyens de secours se heurtent également à la possibilité pour les communes de financer les opérations de construction ou de rénovation des centres situés sur leur territoire.

L'enquête a montré que, dans les départements où elle est intervenue, la rationalisation de la carte des centres était parfaitement compatible avec le respect des délais maximaux d'intervention fixés dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).

Il est parfois avancé qu'une telle rationalisation serait susceptible de constituer un frein au recrutement de sapeurs-pompiers volontaires, désireux de servir dans un centre proche de chez eux. Mais cet argument, dont la pertinence n'est d'ailleurs pas démontrée, doit être contrebalancé par l'inconvénient que constitue, pour les volontaires eux-mêmes et pour la qualité des interventions, leur sollicitation réduite dans des centres de faible activité, qui ne leur permet pas de conserver un niveau opérationnel satisfaisant.

2 - Le classement des centres de secours et d'incendie

La rigidité du maillage vaut aussi pour la classification des centres. Le code général des collectivités territoriales (articles L. 1424-1 et R. 1424-39) prévoit que les centres d'incendie et de secours sont créés et classés selon trois catégories, dans l'ordre décroissant d'importance : centres de secours principaux (CSP), centres de secours (CS) et centres de première intervention (CPI).

En fonction de ce classement, le code général des collectivités territoriales (CGCT) fixe des obligations pour le nombre et le type d'interventions simultanées. Par exemple, les centres de secours principaux doivent être en mesure d'assurer, simultanément, au moins un

départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs en intervention pour une mission de secours en urgence aux personnes et un autre départ en intervention. Le classement du centre détermine donc ses moyens minimaux en effectifs et en matériels et devrait correspondre à son activité, ce qui n'est pas toujours le cas.

Dans les Côtes-d'Armor, par exemple, le SDIS est organisé avec sept centres de secours principaux, (CSP) vingt-six centres de secours (CS) et vingt-huit centres de première intervention (CPI). Cette répartition n'a pas changé depuis 2000, alors que l'activité de chaque centre a sensiblement évolué. Ainsi, depuis plusieurs années, des CPI ont, avec plus de 300 interventions en 2009, une activité bien supérieure à celle de plusieurs CS. Par ailleurs, l'activité de certains des sept CSP du département, comprise entre 1 200 et 5 500 interventions, est faible, eu égard à leur catégorie.

Mais le déclassement d'un centre est une décision sensible et rare, même quand l'activité ne justifie pas le maintien d'un centre dans sa catégorie. Dans le Jura, plutôt que de procéder à un déclassement de centres de secours principaux, le SDIS a fixé des effectifs d'astreinte et de garde qui correspondent aux besoins réels, mais non aux obligations réglementaires.

L'abandon des normes réglementaires relatives au classement des centres donnerait davantage de souplesse. La répartition et les moyens des centres devraient uniquement découler de leur activité réelle et des exigences posées par le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques.

B - Les documents stratégiques et opérationnels ne jouent pas complètement leur rôle

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), dont l'élaboration est rendue obligatoire par l'article L. 1424-7 du CGCT, est un document de pilotage stratégique des SDIS. Arrêté par le représentant de l'État dans le département sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS et après avis du conseil général, ce document dresse l'inventaire des risques et détermine les objectifs de couverture de ces risques.

La raison d'être de ce document est d'imposer aux SDIS une méthodologie au terme de laquelle les moyens déployés (la couverture) répondent à l'inventaire des risques et à des choix politiques (les délais d'intervention, par exemple). Le SDACR devrait donc déboucher, au minimum, sur une programmation des investissements (immeubles, véhicules et matériels), sur un plan d'implantation des unités, sur un plan de formation et sur un plan de recrutement²². Ainsi sont établis les liens vertueux entre risques, couverture et programmation budgétaire pour une

²² Circulaire MINT du 24 février 1995.

meilleure rationalisation des moyens. Ces liens auraient, d'ailleurs, une force juridique, puisque selon le code général des collectivités territoriales²³, le plan d'équipement, arrêté par le conseil d'administration du SDIS, et le règlement opérationnel (RO), arrêté par le préfet et destiné à définir avec précision l'organisation opérationnelle du SDIS, doivent tenir compte des orientations du SDACR.

Le SDACR devrait ainsi constituer un véritable outil de planification stratégique à la disposition du conseil d'administration et du préfet, pour rationaliser la couverture des risques et maîtriser la progression des coûts.

Mais il ne joue pas ce rôle, car il est fréquemment ancien, insuffisamment évalué, incomplet et mal articulé avec le règlement opérationnel.

1 - Les modalités de révision des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR)

Tous les SDIS contrôlés disposent d'un SDACR, dont la réalisation est obligatoire depuis 1988²⁴. Certains ont été révisés récemment (Jura, Seine-et-Marne, Seine-Maritime). En revanche, les SDACR non réactualisés ou actualisés tardivement sont nombreux, la plupart des schémas ayant une durée de vie d'une dizaine d'années. Celui de la Manche, par exemple, a été arrêté par le préfet en 1998 et réactualisé seulement en 2009. De même, celui de la Haute-Marne, qui date de 1999, n'a été révisé qu'en 2010-2011.

Le code général des collectivités territoriales n'indique aucune périodicité pour l'actualisation de ce document. Il serait raisonnable de considérer que celle-ci devrait intervenir tous les cinq ans pour tenir compte des mouvements de population et de l'évolution des autres facteurs de risques.

Cette périodicité de la révision n'a rien d'impossible, comme le prouvent l'exemple du Puy-de-Dôme, où le SDACR a été révisé en 2000 et en 2005, avec une révision annoncée en 2011, et celui de l'Ain, adopté en 1999, avec une clause de révision au bout de trois ans, qui a conduit à son actualisation.

Toutefois, l'existence d'un schéma à jour ne garantit pas les SDIS contre une mauvaise estimation des besoins, car l'élaboration d'un nouveau SDACR repose rarement sur le bilan d'application du document précédent.

Une fois le SDACR arrêté, sa mise en œuvre est rarement évaluée, faute d'indicateurs quantifiés. En Vendée, par exemple, durant huit années d'application, le SDACR n'a été ni mis à jour ni évalué, alors

²³ Articles L. 1424-12 et R. 1424-42 .

²⁴ Décret du 6 mai 1988 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours.

même que l'organisation et le fonctionnement du SDIS, comme les missions opérationnelles qu'il assume, ont fortement évolué.

Il existe, pourtant, des bonnes pratiques : le SDIS du Gers a réalisé une évaluation des orientations du SDACR précédent, en mesurant, de manière systématique, le degré de mise en œuvre et en analysant les causes des obstacles rencontrés. Ce travail a permis de réduire le nombre de véhicules tout terrain dont chaque centre de secours était jusque là doté. Des améliorations sensibles ont également été constatées, lorsque le SDACR a été réactualisé, notamment dans le Lot-et-Garonne et les Pyrénées-Atlantiques.

2 - Le contenu des SDACR

Les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ne présentent que très rarement l'ensemble des éléments de décision aux autorités gestionnaires et opérationnelles. L'avis conforme émis par le conseil d'administration est souvent purement formel.

Généralement muets sur leurs conséquences financières, ces documents n'évoquent pas souvent les sujets de couverture, qui restent très sensibles au niveau local, comme la répartition des centres de secours. Aucun des SDACR examinés ne comporte d'analyse en termes de bilan coût/efficacité. Les options de couverture n'y sont pas justifiées, les documents se contentant d'édicter des mesures afin d'accroître la capacité de réponse du SDIS. Pourtant, les trois circulaires qui ont encadré l'élaboration des SDACR insistent sur le fait que la couverture parfaite n'existe pas et que l'appréciation du rapport coût/efficacité est indispensable pour opérer des choix.

Au plan opérationnel, beaucoup de SDACR ne sont pas assez précis. Certains documents se limitent à une simple présentation de l'organisation et des moyens et un bref examen des risques courants. Lorsque les risques sont recensés, les choix de couverture peuvent rester inexplicables. Ainsi, en Corse-du-Sud, la transition entre l'inventaire des risques et des contraintes et la détermination des moyens nécessaires n'apparaît pas clairement.

3 - Les liens entre le SDACR, le règlement opérationnel et le plan d'équipement

Le règlement opérationnel (RO) a pour objet d'établir les consignes opérationnelles des SDIS, en fixant, notamment, les modalités d'alerte, d'intervention, de garde et de coordination. Conformément aux dispositions de l'article R. 1424-42 du CGCT, il doit prendre en compte les orientations du SDACR. Or, ce n'est pas toujours le cas, et l'organisation des secours et des interventions n'est alors pas en adéquation avec les risques et les choix de couverture arrêtés dans le SDACR.

En Haute-Garonne, par exemple, dans l'agglomération toulousaine, l'armement des véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) est assuré par quatre sapeurs-pompiers, quand trois suffiraient à respecter la réglementation, sans que ce choix soit justifié dans le SDACR. Il s'ensuit une dépense supplémentaire évaluée à plus de 0,4 M€ par an pour un seul des centres de l'agglomération.

Près des deux tiers des règlements opérationnels examinés sont actualisés selon une périodicité insuffisante ou non synchronisée avec le schéma départemental et deviennent, donc, souvent inadaptés. Dans le département des Côtes-d'Armor, le règlement opérationnel a été mis en vigueur le 1er janvier 2000 par arrêté préfectoral et aucune modification n'a été opérée depuis lors. En juin 2009 seulement, le conseil d'administration du SDIS a pris acte de la nécessité de le réviser avant la fin de l'année pour intégrer les préconisations du SDACR mis en œuvre depuis fin 2007.

Parfois, comme dans le Var et la Mayenne, le règlement opérationnel comporte des incohérences ou des oublis par rapport au SDACR. L'organisation de la chaîne de commandement, l'armement des centres, les dispositifs de garde et d'astreinte, les missions de chacun ne sont pas définis et sont laissés à l'appréciation des pompiers eux-mêmes. Outre les risques opérationnels et juridiques d'une telle situation, le dimensionnement des moyens (et donc leur financement) ne correspond plus à aucun référentiel.

Dans le cas particulier du SDIS des Bouches-du-Rhône et du bataillon de marins-pompiers de Marseille, une clarification du règlement opérationnel pourrait permettre de remédier à des difficultés de coordination relevées entre les deux services.

Les difficultés de coopération opérationnelle dans les Bouches-du-Rhône

Dans le département des Bouches-du-Rhône coexistent le SDIS13 et le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM). Ce dernier exerce les missions d'un SDIS dans trois zones : la ville de Marseille et ses ports, l'aérodrome Marseille Provence et les bassins ouest du Grand port maritime de Marseille. Le reste du département est défendu par le SDIS 13. Chacun des deux services dispose de son propre centre de traitement des appels.

Les deux services d'incendie et de secours ont connu par le passé des relations conflictuelles, qui se sont manifestées par divers contentieux portant sur les zones de compétence des deux unités.

Sur le terrain, la coopération ne pose visiblement pas de difficultés d'ampleur, le règlement opérationnel identifiant les secteurs dont la couverture opérationnelle est assurée par le BMPM dans la zone de compétence du SDIS et, réciproquement, par le SDIS dans la zone du BMPM.

En revanche, des problèmes ponctuels subsistent dans les zones relevant du BMPM, mais enclavées dans la zone de compétence du SDIS13 : secteur limitrophe des calanques entre Marseille et Cassis et, surtout, bassins ouest du Grand port de Marseille et aéroport Marseille Provence. En principe, le BMPM défend le cœur des installations (terminaux et aéroport), tandis que le SDIS13 assure la sécurité des zones connexes.

Les difficultés sont liées, le plus souvent, à l'arrivée aléatoire des appels téléphoniques dans l'un ou l'autre des centres de traitement des appels. Ainsi, en ce qui concerne l'aéroport, enclavé dans la zone de compétence du SDIS 13, mais qui relève du BMPM (qui y détache une compagnie), le BMPM ne peut être sollicité que via les lignes fixes internes à l'aéroport. Or, une personne malade appelant le 18 ou le 112 au moyen d'un téléphone portable est mise en relation avec le SDIS 13, qui intervient depuis le centre de secours voisin, sans forcément en informer le BMPM, sur place à cette fin. Une clarification de la cartographie associée au SDACR et au règlement opérationnel ainsi que la mise en place d'une communication directe entre les unités affectées à la défense de l'aéroport pour permettre l'envoi du secours le plus proche sont indispensables.

Des améliorations pourraient aussi intervenir dans la mutualisation de matériels ou de compétences.

En application de l'article L. 1424-12 du code général des collectivités territoriales, le plan d'équipement est arrêté par le conseil d'administration en fonction des objectifs de couverture des risques fixés par le SDACR. Pourtant, si des plans d'équipement existent bien dans un certain nombre de SDIS, plusieurs ne s'en sont dotés que tardivement. Ainsi, le SDIS du Jura et celui de la Haute-Corse ne disposaient toujours pas d'un plan pluriannuel d'équipement, à la fin des contrôles des chambres régionales.

Lorsqu'il existe, ce plan d'équipement n'est pas toujours mis en adéquation avec le SDACR. C'est le cas en Maine-et-Loire. Cette situation est préjudiciable à la bonne gestion, puisqu'elle ne garantit pas que les investissements réalisés par les SDIS correspondent à leurs besoins, ou qu'ils puissent être financés de façon programmée.

À défaut de plan d'équipement, la programmation des moyens s'opère dans le cadre de l'annualité budgétaire, ce qui prive les financeurs de toute visibilité pluriannuelle sur l'effort de financement à consentir pour mettre en œuvre les choix de couverture.

C - Un système de garde inadapté et coûteux

1 - Le nombre des gardes effectuées par les sapeurs-pompiers professionnels

La majeure partie des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) ou volontaires (SPV) est affectée dans les centres de secours, les centres de traitement des appels (CTA) et les centres opérationnels départementaux

d'incendie et de secours (CODIS). L'effectif minimal présent en permanence dans ces unités est défini, le plus souvent, dans le règlement opérationnel du service et en fonction du nombre attendu de départs simultanés d'engins.

Afin d'assurer cette présence permanente, plusieurs types d'organisations peuvent être mis en œuvre. Les SDIS ont privilégié, dans leur grande majorité (66 %²⁵ des cas), le régime de la garde de 24 heures (G24) suivie d'une interruption de service d'une durée au moins équivalente. Le régime de la garde de 12 heures suivie d'un temps de repos de 12 heures (G12) est utilisé dans 24 % des cas. Des régimes mixtes, associant G24 et G12, tendent à se développer.

Certains établissements ont mis en place des organisations complexes. Le régime de garde peut, ainsi, être différent d'un centre à l'autre, comme dans les Côtes-d'Armor ou le Jura, sans que cela paraisse justifié. Parfois, un même sapeur peut combiner des gardes de 24 heures avec des gardes de 12 heures, comme, par exemple, en Corse-du-Sud, où le dispositif est apparu si confus que le service des ressources humaines de l'établissement a dû procéder à un recensement des pratiques sans toutefois parvenir à en avoir une connaissance satisfaisante.

Une G24 correspond à 24 heures continues de présence, dont une partie seulement (entre 16 et 17 heures actuellement selon les SDIS) équivaut à du temps de travail effectif théorique. Ce dernier a été augmenté à partir de 2002, afin de prendre en compte la réduction du temps de travail²⁶. Les sapeurs-pompiers professionnels non logés (les sapeurs-pompiers professionnels logés par nécessité de service doivent davantage de gardes), qui effectuaient, en moyenne, 115 à 120 G24 en 1996, n'en font plus, en théorie, que 90 à 100 par an, pour atteindre les 1 607 heures annuelles de travail obligatoires. Il en résulte que les pompiers professionnels bénéficient de 265 à 275 jours de repos et de congés chaque année. Parfois, le nombre de gardes défini au règlement est moindre.

Le plus souvent, le nombre de gardes réellement effectuées par les sapeurs-pompiers professionnels est, en outre, inférieur à celui exigé par le règlement du SDIS.

Ainsi, dans l'Aisne, les sapeurs-pompiers professionnels n'ont assuré que 82 G24 hors formation, en moyenne, en 2007, au lieu des 92 exigibles. Le nombre de G24 effectuées par sapeur tombe à 80, en moyenne, en Haute-Corse, au CSP de Bastia, soit 10 % de moins que le

²⁵Source : direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), statistiques des services d'incendie et de secours (SDIS) 2010.

²⁶L'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes tend à considérer le temps de présence comme temps de travail (et non à limiter ce dernier au temps de travail productif). Ainsi, le temps de garde des personnels hospitaliers est assimilé à du temps travaillé. Si cette évolution devait un jour être reconnue, le système d'équivalence n'aurait plus lieu d'être et la G24 deviendrait particulièrement coûteuse.

nombre de jours exigibles selon le règlement intérieur. Il n'est que de 63 dans le Vaucluse, au CSP d'Avignon.

La faiblesse du nombre de gardes effectivement réalisées s'explique, lorsqu'il fait l'objet d'un suivi, par l'absentéisme (maladies, accidents du travail) et la formation, dont les heures sont, très souvent, déduites du temps de garde, dans des conditions parfois très favorables aux agents.

Ainsi, dans le Maine-et-Loire, en contradiction même avec les dispositions du règlement intérieur du SDIS, les formations suivies comptent pour une garde intégralement effectuée, même si elles ne durent que quelques heures, dès lors qu'elles sont organisées le jour où le sapeur-pompier professionnel devait effectuer une G24 planifiée. À Cholet, 41 % des jours de stage et 98 % des jours de récupération ont été comptés comme G24.

2 - L'activité durant les gardes

L'activité pendant une garde est, en moyenne, très faible. Les « gardes blanches », au cours desquelles il n'y a pas d'intervention, sont très nombreuses. Elles constituent, par exemple, 21 % des G24 réalisées dans les Côtes-d'Armor et 23 % dans le Maine-et-Loire.

Le temps pris par les interventions est limité. Ainsi, dans les Côtes-d'Armor, 14 % seulement du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, soit 10 % du temps de garde, est passé en interventions. Ces ratios sont respectivement de 10 % et 7 % dans le Maine-et-Loire.

En Haute-Corse, au CSP de Bastia, le temps passé en intervention n'est que de 1 heure 33 minutes, en moyenne, par sapeur-pompier professionnel et G24, soit 140 heures annuelles sur un total de 1 607 heures de travail théoriquement exigibles.

Le nombre d'interventions réalisées est nettement moins important la nuit que le jour. Par exemple, dans les Alpes-Maritimes, il y a trois fois moins d'interventions la nuit. En Vendée, l'activité entre minuit et 7 heures ne représentait que 16 % des interventions en 2007, contre 69 % entre 9 heures et 19 heures. L'écart entre les moyens mobilisés le jour et la nuit reste, pourtant, faible. Mesuré à l'échelle nationale, le potentiel opérationnel journalier de garde est, en moyenne, de 21 sapeurs pour 100 000 habitants le jour et de 18 sapeurs pour 100 000 habitants, la nuit²⁷. Localement, l'effectif de garde peut même être identique de nuit et de jour, comme c'est le cas en Corse-du-Sud (centre d'Ajaccio).

Certains SDIS, comme celui du Rhône, privilégient, cependant, la garde de 12 heures. Ce choix, couplé au regroupement de casernes, avec

²⁷Source direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), - statistiques des services d'incendie et de secours (SDIS) 2009.

la possibilité de départs en sous-effectifs renforcés par des centres disponibles, permet une meilleure adaptation des moyens à l'activité.

L'importance des gardes blanches et la faible mobilisation opérationnelle des sapeurs-pompiers en garde cyclée démontrent que la garde de 24 heures n'est pas adaptée au volume global de l'activité ni à la différence d'intensité des interventions entre les activités nocturnes et diurnes.

Cette garde de 24 heures n'est adéquate que lorsque l'activité est soutenue, eu égard aux effectifs postés, et régulière. Elle prévaut ainsi à la brigade de Paris et au bataillon de Marseille. Compte-tenu du statut militaire, le temps annuel de travail de référence y est plus élevé que dans les SDIS, de même que le nombre annuel de gardes de 24 heures (125 à Paris, 105 à Marseille, contre 90 pour les SDIS ayant adopté la G 24).

Comme le montre le tableau ci-après, les deux unités militaires sont très sollicitées, en particulier la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, en raison, notamment, de la forte densité démographique des zones qu'elles ont à couvrir (87 094 habitants défendus par centre de secours pour la brigade de sapeurs-pompiers de Paris, 53 369 pour le bataillon de marins-pompiers de Marseille).

Les équipes des centres de secours parisiens effectuent, en moyenne, 18 sorties par jour (19 au BMPM), contre 2,6 dans les SDIS de 1ère catégorie. Les sapeurs-pompiers parisiens et marseillais (tous effectifs confondus) effectuent respectivement, en moyenne, 59 et 56 interventions par an, contre 21 et 32 dans les SDIS de 1ère catégorie et de grande couronne. Ce rythme incite à privilégier l'embauche de personnels très disponibles, ce que permet le statut militaire. Il a des répercussions sur l'usure des moyens, qui sont très sollicités : chaque véhicule de secours à victime (VSAV) de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris réalise ainsi, en moyenne, 1 795 interventions (2 420 au BMPM) par an, contre 657, en moyenne, dans les SDIS de 1ère catégorie. Il faut, toutefois, tenir compte de la distance à parcourir, qui est moindre sur les territoires parisien et marseillais, ce qui a conduit la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises à prendre en compte la durée des trajets pour calculer le nombre d'habitants défendus par un VSAV.

Intitulés	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris 2009 (Paris et petite couronne)	Bataillon des marins-pompiers de Marseille 2009	Moyenne des SDIS de 1 ^{ère} catégorie 2009	Moyenne des SDIS de la grande couronne 2009
Population dotation globale de fonctionnement (DGF)	6 619 150	853 899	1 290 017	1 269 471
Effectif global (hors réservistes et hors pompiers conventionnés pour le Bataillon des marins-pompiers de Marseille; hors réservistes mais conventionnés inclus pour la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris)*	8 380	1 936	4 135 (dont 1 036 professionnels et 3 038 volontaires intégrés)	3 012 (dont 1 164 professionnels et 1 807 volontaires intégrés)
Nombre total de centres de secours opérationnels	76	16	90	52
Nombre d'habitants défendus par centre de secours	87 094	53 369	14 326	24 180
Nombre annuel d'interventions	494 009	110 250	85 163	97 368
Nombre d'interventions par 24h et par centre	18	19	2,6	5,1
Nombre d'interventions par sapeur-pompier et par an	59	56	20,6	32,3
Nombre d'interventions par jour	1 353	302	233	266
Nombre d'interventions pour 100 000 habitants	7 463	12 911	6 602	7 670
Nombre d'appels annuels reçus au centre de transmission des appels 18-112	1 413 153	410 642	419 450	411 260
Nombre d'interventions SAV-ASP-accidents circulation / nombre de VSAV**	1 795	2 420	657	958
Nombre d'habitants défendus par un VSAV	30 363	23 719	13 796	16 487
Nombre d'habitants défendus par un VSAV au sens de la DSC***	4 063	1 007	12 661	8 291

Sources : DGSCGC, Cour des comptes.

* Les effectifs de la BSPP comprennent 547 militaires détachés en 2009. Les effectifs du BMPM ne comprennent ni les militaires détachés par convention (317 en 2010), ni les réservistes (30 en 2010), et les 110 250 interventions du BMPM ne comprennent pas leurs interventions (8 207 en 2009). Les effectifs des SDIS ne comprennent pas les PATS (environ 11 000 en 2009), ni les jeunes sapeurs-pompiers (27 400 en France, civils et militaires inclus)

** Pour la BSPP, sont comptés tous les engins pouvant effectuer des missions VSAV.

*** Afin de prendre en compte les durées de trajet, un équivalent habitant a été défini par la DGSCGC : population DGF*surface du département / moyenne des surfaces des départements. Ex : dans le département A, 1 fourgon pompe tonne (FPT) couvre 100 personnes sur 1 000 km², soit 50 équivalents habitant. Dans le département B, 1 FPT couvre 100 personnes sur 3 000 km², soit 150 équivalents habitant.

3 - Le mode d'organisation des gardes

Dans un régime de G24, qui implique le recrutement de quatre à cinq sapeurs professionnels pour assurer la présence d'un seul agent à la garde, chaque jour, une faible sollicitation opérationnelle est source de surcoûts non négligeables.

Les SDIS ne disposant pas d'outils leur permettant d'ajuster les effectifs de garde aux besoins, un outil de simulation a été élaboré par la Cour et les chambres régionales des comptes pour apprécier les effectifs des centres de secours par rapport à des données objectives. L'objectif de l'outil est d'éclairer les choix possibles pour l'analyse des gardes et des temps d'intervention. Il tient compte de l'absentéisme et du temps nécessaire aux tâches administratives, à la formation et au maintien de la condition physique. Il optimise avec réalisme la mobilisation des sapeurs volontaires et le régime de l'astreinte, moins coûteux que la garde.

Les simulations ont montré qu'au centre de Lyon Rochat, dans le Rhône, un effectif de 70 sapeurs-pompiers professionnels pourrait suffire à assurer les interventions, au lieu de l'effectif actuel de 100 sapeurs. La constitution de trois équipes en G24 et trois équipes en G12 permet de faire face à 7 831 événements de jour, 4 235 événements de nuit et 1 237 incendies, ce qui correspond au niveau d'activité du centre.

Les économies qui résulteraient de la mise en œuvre de l'organisation suggérée par les simulations effectuées seraient substantielles. Pour le SDIS du Maine-et-Loire, elles ont été estimées à 7 M€. En Haute-Corse, pour le seul centre de secours de Bastia, l'économie s'établit à 0,4 M€ par an avec une hypothèse de réduction assez modérée des effectifs de garde.

Les arguments avancés par les SDIS qui ont contesté les recommandations découlant de ces simulations peuvent être réfutés.

Ainsi, le recours à la garde de 12 heures, qui compte pour 12 heures de travail, en lieu et place de la garde de 24 heures, qui compte pour 16 à 17 heures de travail, serait très coûteux. Cet argument serait fondé s'il conduisait à substituer deux gardes de sapeurs-pompiers professionnels de 12 heures à une G24, les SDIS devant, alors, embaucher des sapeurs-pompiers supplémentaires pour assurer le service. Cependant, les solutions proposées après simulation sont autres. Elles tendent à faire compléter les G12 réalisées, le jour, par des sapeurs-pompiers professionnels par des astreintes ou des gardes, en particulier la nuit, réalisées par des sapeurs-pompiers volontaires, qui sont rémunérés en fonction des heures réalisées.

Les simulations montrent que, jusqu'à présent, l'organisation des gardes dans les centres a plutôt conduit, *a minima*, au maintien des emplois de sapeurs-pompiers professionnels, sans prise en compte des besoins. Il est indispensable que les SDIS parviennent à une organisation plus économe en moyens humains, ce qui nécessite une amélioration très sensible de leurs outils de mesure de l'activité.

Outil d'analyse mis au point dans le cadre de l'enquête

La simulation de la sollicitation opérationnelle élaborée par la Cour et les chambres régionales des comptes est destinée à apprécier les effectifs des centres de secours par rapport à des données objectives. L'objectif de l'outil est d'éclairer les choix possibles pour l'analyse des gardes et des temps d'intervention.

La simulation repose sur les statistiques opérationnelles d'un exercice. Les probabilités d'occurrence sont déterminées heure par heure, pour chaque créneau de la semaine (les périodes de vacances et les jours fériés ne sont pas pris en compte).

Elle s'inspire de la distribution réelle des événements sur une année dans un centre de secours principal (CSP) important. Pour un nombre d'événements annuels donné, des occurrences d'événement sont aléatoirement distribuées dans l'année, en respectant les probabilités horaires (la distribution se fait par créneau d'une demi-heure).

Pour un effectif donné, et une organisation en équipes de G24 et de G12, un planning optimum est déterminé (aucun sapeur-pompier professionnel ne peut travailler la veille ou le lendemain d'une G24, chaque équipe regroupe trois sapeurs-pompiers).

Le temps de travail annuel est calibré de sorte qu'il reste suffisamment d'heures pour réaliser au moins 80 heures de formation annuelle (10 jours de 8 heures). L'absentéisme (au sens strict, hors congés annuels et temps de formation) est pris en compte pour 4 %.

Compte tenu du planning, les événements sont affectés aux équipes en garde postée, en commençant par les équipes de G24. Lorsqu'une équipe prend en charge un événement, elle devient indisponible jusqu'à la fin du dernier créneau couvrant la durée de l'événement.

Pendant les heures de journée (8h – 19h59), les équipes de G12 prennent en charge les événements que l'équipe ou les équipes de G24 n'ont pas pu couvrir, faute de disponibilité. Si aucune équipe postée n'est disponible, il est fait appel à des équipes d'astreinte ou des sapeurs-pompiers volontaires (SPV).

Les incendies nécessitent deux équipes de trois, voire, dans certains cas, trois équipes de trois (moyen aérien complémentaire). La durée des événements a été calée sur la durée constatée dans les statistiques opérationnelles.

Un événement nocturne a une probabilité plus importante d'être un incendie qu'un événement diurne.

Exemple d'application de la simulation à un centre d'intervention

Hypothèses :

Nombre d'interventions 2009 :	5 448, soit 6 312 sorties d'engins
Probabilité incendie de jour :	7 %
Probabilité incendie de nuit :	11 %
% des incendies avec échelle :	18 %
Durée moyenne des incendies :	1 heure et 11 minutes
Ecart type incendies :	50 minutes
Durée moyenne des autres événements :	1 heure
Ecart type des autres événements :	45 minutes
Absentéisme (arrêt, activité syndicale, congés spéciaux, etc.) :	4 %
Nombre de jours de formation :	18,3, soit avec l'absentéisme plus de 22 % d'indisponibilité au sens large (sur une base de 100 G24 sur l'année)

Résultats optimisés :

Nombre de personnes en G24 :	9
Nombre de personnes en G12 :	3
Nombre moyen d'interventions par G24 :	3,2
Nombre moyen d'interventions par G12 :	5,1
Nombre total d'astreintes -sapeurs-pompiers volontaires de jour :	276
Nombre total d'astreintes -sapeurs-pompiers volontaires de nuit :	381

4 - Les outils de mesure de l'activité

Les outils dont disposent les SDIS pour mesurer l'activité et la mobilisation des ressources humaines ou pour connaître leurs coûts sont très insuffisants.

Sauf exception (Seine-et-Marne), les SDIS ne développent pas de comptabilité analytique, de sorte qu'ils ne connaissent ni le coût d'un centre, ni celui d'une intervention, et qu'ils ne bénéficient pas d'outil d'aide à la décision qui leur serait d'une grande utilité.

Bien souvent, les SDIS ne suivent même pas les effectifs présents à la garde. En Corse-du-Sud, par exemple, les statistiques retraçant les gardes effectuées sont indisponibles pour les années antérieures à 2008 et incomplètes depuis.

Dans ces conditions, des éléments essentiels d'appréciation de l'activité des sapeurs-pompiers, tels que le nombre de gardes blanches, ne sont pas disponibles, comme cela a été relevé dans les Côtes-d'Armor ou la Sarthe.

De façon générale, le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels est mal mesuré. En Haute-Garonne, aucun décompte n'est effectué au niveau central et le nombre de jours de présence par agent n'est pas disponible. Les évaluations effectuées au cours de l'enquête ont mis en évidence des différences importantes de nombres de jours de garde assurés dans l'année par sapeur-pompier professionnel entre les centres de l'agglomération toulousaine.

Pour suivre les vacances des sapeurs-pompiers volontaires, certains SDIS procèdent à un contrôle interne globalement satisfaisant, comme en Moselle ou dans le Rhône, mais ce suivi n'est pas généralisé. En Corse-du-Sud, la saisie informatique des plannings et des comptes-rendus de sorties permettant la liquidation la plus exacte possible des vacances a été imposée à compter de 2008, mais elle n'est pas systématique, ce qui empêche le contrôle de la mobilisation de sapeurs-pompiers volontaires. Dans la Meurthe-et-Moselle, le comptage des vacances devant donner lieu à indemnisation a été amélioré à la suite du contrôle de la chambre.

Il est impératif que les SDIS qui n'en disposent pas encore se dotent de systèmes d'information rendant disponibles, en temps réel, outre les indicateurs actuellement adressés à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises qu'ils doivent fiabiliser, plusieurs données opérationnelles et de gestion importantes : le nombre de « gardes blanches », le taux de réponse des sapeurs-pompiers volontaires aux appels, lors des astreintes, le nombre d'interventions pour lesquelles le premier centre alerté n'a pu répondre à la demande d'intervention, le nombre d'astreintes mobilisées en renfort des gardes postées ou le taux de

disponibilité des véhicules devraient, en toute logique, être immédiatement disponibles.

Le renforcement du contrôle interne, largement insuffisant, devrait accompagner l'évolution des outils d'analyse.

D - Le recours aux sapeurs-pompiers volontaires

1 - Des problèmes d'effectifs

a) Le volontariat, base de l'organisation des secours

Les sapeurs-pompiers volontaires (SPV) constituent environ 80 % des effectifs des sapeurs-pompiers, cette proportion étant variable selon les départements. Au 1er janvier 2010, 10 départements comptaient moins de 200 sapeurs-pompiers volontaires pour 100 000 habitants, alors que 16 départements en comptaient plus de 500.

Ce recours massif aux sapeurs-pompiers volontaires est caractéristique des services d'incendie et de secours français et traduit un engagement citoyen solidement ancré dans l'histoire de la sécurité civile.

Il permet également de réduire substantiellement le coût des interventions. La masse salariale des 200 000 sapeurs-pompiers volontaires est dix fois moins importante que celle des 39 200 sapeurs-pompiers professionnels. En Moselle, alors que les sapeurs-pompiers volontaires participent aux deux tiers des interventions, les dépenses directes consacrées à leur indemnisation ne représentent que 20 % des charges de personnel.

Les sapeurs-pompiers volontaires couvrent toute la hiérarchie des grades. Agents publics contractuels à temps partiel, ils sont indemnisés à la vacation, dont la définition et les taux sont fixés par voie réglementaire. Ils constituent une ressource importante pour la plupart des SDIS où ils assurent des gardes, avec des sapeurs-pompiers professionnels, et la quasi-totalité des astreintes.

Globalement, le nombre de sapeurs-pompiers volontaires a plutôt tendance à décroître. Ils étaient 202 608, en 2002 et ne sont plus que 197 307, en 2010, après un pic de 207 583, en 2004²⁸. Ces chiffres sont, cependant, incertains. Le rapport « Ambition Volontariat », publié par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, en septembre 2009, fait état du manque de connaissance du nombre de volontaires dans les SDIS et de la confusion dans les chiffres issus de l'enquête statistique annuelle. Sauf pour 28 SDIS, il existait, en effet, fin 2008, de nombreux écarts entre le nombre déclaré dans les fichiers d'effectifs de sapeurs-pompiers volontaires et le montant des

²⁸ Source : direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

contributions versées par les SDIS au titre de la prestation de fidélisation et de reconnaissance²⁹ (PFR).

b) Des difficultés de recrutement, de fidélisation et de disponibilité

Malgré les mesures adoptées, de nombreux SDIS sont confrontés à des difficultés de recrutement, de fidélisation et de disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires. Ainsi, le SDIS de l'Orne a subi une diminution de ses effectifs de volontaires depuis 2005, nonobstant la signature de 39 conventions de disponibilité, l'application du dispositif mécénat au bénéfice de 11 entreprises et le développement d'une procédure « label employeur partenaire ». Il fait face à deux difficultés majeures : recruter dans la tranche d'âge 25-35 ans et fidéliser les sapeurs-pompiers volontaires au-delà de 12 ans d'ancienneté.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces difficultés : la faible flexibilité et le manque de disponibilité du fait des employeurs, les contraintes de la formation (nombre de jours, trajets) et la reconnaissance trop limitée du volontariat au sein de la société.

En réalité, les raisons précises de la désaffection pour le volontariat ne sont pas connues localement, car les SDIS ne se donnent généralement pas les moyens de les étudier. Ainsi, alors que le SDIS de la Moselle dit faire face, chaque année, à un flux très important de démissions, qui génèrent des coûts élevés, à hauteur de 250 000 €, notamment au titre de la formation, il ne dispose pas d'informations sur les causes de ce phénomène.

La baisse des effectifs n'est, cependant, pas systématique. Les SDIS des Côtes-d'Armor et de Seine-et-Marne voient leurs effectifs de volontaires augmenter. Dans ce dernier département, l'augmentation des effectifs de volontaires a permis de faire face à l'accroissement de la sollicitation opérationnelle, a conduit à une participation accrue de ces derniers à la garde et a limité l'impact de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail sur les recrutements de professionnels.

De même, le dynamisme du SDIS de la Dordogne, qui a mené, depuis 2000, une politique régulière de sensibilisation à destination du public et des employeurs, s'est révélé efficace, comme le prouve la croissance des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires de 11 % entre 2003 et 2008. Cependant, les actions conduites pour recruter des volontaires ne sont pas toujours suffisantes. Ainsi, les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires de Haute-Savoie stagnent, malgré les campagnes de promotion diligentées par la cellule créée à cet effet.

Les SDIS sont, en outre, quasiment tous confrontés à des difficultés de disponibilité, particulièrement dans les périodes diurnes des

²⁹ Rapport de l'association nationale pour la prestation de fidélisation et reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires (APFR) remis à la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) le 27 avril 2010.

jours ouvrables. Dans le Jura, c'est le principal écueil auquel doit faire face le SDIS, dont l'effectif comportait 92 % de pompiers volontaires en 2009. Dans le Morbihan, la disponibilité des pompiers volontaires de certains centres est inférieure aux dispositions du règlement opérationnel.

c) La nécessaire évaluation de la prestation de fidélisation et de reconnaissance

De nombreux dispositifs ont été mis en place afin de faciliter le développement du volontariat et la disponibilité des volontaires. Depuis 2005, tout sapeur-pompier volontaire d'un corps départemental peut bénéficier de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR), lorsqu'il a cessé définitivement son service, qu'il est âgé d'au moins cinquante-cinq ans et qu'il a accompli, en une ou plusieurs fractions, au moins vingt années de service.

La mise en place de la PFR il y a cinq ans n'a, pourtant, pas permis d'augmenter le nombre des volontaires.

Le dispositif a été plus coûteux que prévu. Son financement annuel est assuré par les cotisations des sapeurs-pompiers volontaires, ainsi que par une contribution annuelle obligatoire des SDIS fixée à 375 € par sapeur-pompier volontaire et par an. Pour aider les SDIS à assumer financièrement cette nouvelle charge, l'État s'est engagé à leur verser une compensation financière équivalente à la moitié du coût annuel de la prestation. Prévu en 2005 à hauteur de 64 M€, le coût de la PFR s'est avéré bien supérieur, par la suite, puisqu'il a atteint 78 M€ en 2008. La contribution de l'État, cette année-là, a été limitée à 34 M€, en deçà donc de l'engagement pris initialement.

Il reste, par ailleurs, à définir le sort des cotisations versées par les SDIS au profit des sapeurs-pompiers volontaires qui ne bénéficieront pas de la rente, pour avoir quitté le volontariat avant de remplir les critères d'éligibilité.

Cinq années après sa création, la prestation fidélité et reconnaissance devrait faire l'objet d'une évaluation de la part des pouvoirs publics, compte tenu de son coût et des résultats constatés.

2 - Une sollicitation inégale des volontaires

L'analyse des conditions d'emploi des sapeurs-pompiers volontaires par les SDIS a révélé des lacunes, dont certaines ont un impact financier ou opérationnel non négligeable.

Dans certains départements, les sapeurs-pompiers volontaires sont peu sollicités, malgré les besoins opérationnels, ce qui peut démotiver les volontaires et entraîner une perte de qualification. En Haute-Corse, par exemple, la mobilisation de certains volontaires est inférieure à celle exigée par le règlement opérationnel.

Les sapeurs-pompiers volontaires sont inégalement sollicités. Dans le Jura en 2009, les 300 volontaires les plus actifs ont assuré 41 % des sorties, mais 428 pompiers volontaires n'en ont effectué aucune ou moins de cinq. Dans la Sarthe, 10 % des pompiers volontaires effectuent seulement 0,57 % des sorties, soit 1,9 sortie par pompier volontaire et par an, tandis qu'à l'inverse, 10 % réalisent 30,75 % des sorties, soit 105 sorties par sapeur-pompier volontaire et par an. Alors qu'il est admis que le maintien des connaissances opérationnelles nécessite un minimum de sorties par sapeur, un tiers de l'effectif des volontaires du SDIS n'atteint pas la fréquence d'une sortie par mois. La situation est comparable dans le Jura.

L'insuffisante sollicitation des volontaires ne tient pas toujours aux difficultés de disponibilité des agents, mais à la pratique du SDIS, comme en Moselle ou en Haute-Garonne, où les volontaires ne sont pas affectés aux centres de secours respectifs de Metz et de l'agglomération toulousaine. Ces pratiques, peu compatibles avec la politique de développement du volontariat, ont un impact financier non négligeable. Dans les centres de secours couvrant l'agglomération toulousaine, la participation des sapeurs-pompiers volontaires à hauteur de seulement 10 % des effectifs totaux permettrait au SDIS d'économiser 1,4 M€ par an.

D'autres sources d'économies résident dans l'amélioration des procédures d'alerte. De nombreux SDIS diffusent les alertes auprès de l'ensemble des sapeurs-pompiers volontaires d'un centre de secours, les premiers arrivés partant immédiatement en mission, dès que l'armement du véhicule est assuré. Ceux qui ont été alertés, mais ne partent pas, sont, malgré tout, défrayés à hauteur de 75 % d'une vacation. Cette pratique est coûteuse et fait se déplacer inutilement des sapeurs-pompiers volontaires. Dans le Gers, près de 67 % des opérations examinées par la chambre régionale des comptes donnent lieu à des vacations sans départ. Dès lors, comme cela a été fait dans le Jura, la mise en place d'un système de gestion dynamique des effectifs opérationnels conduisant à n'alerter que les agents disponibles permettrait aux SDIS de réaliser des économies.

3 - Les sapeurs-pompiers professionnels exerçant une activité de volontaires

La double qualité de sapeur-pompier professionnel et volontaire est autorisée, de façon générale, par l'article 61 du décret du 10 décembre 1999 relatif aux sapeurs-pompiers volontaires : « *Les sapeurs-pompiers professionnels peuvent être engagés en qualité de sapeur-pompier volontaire, dans une appellation ou un grade identique à celui qu'ils détiennent (...)* ».

Environ 13 000 sapeurs-pompiers professionnels, soit un tiers de leur effectif, souscrivent un contrat de sapeur-pompier volontaire.

Ce dispositif peut donner lieu à des dérives importantes, que ce soit dans le domaine de l'indemnisation des travaux supplémentaires ou celui du respect d'un rythme de travail compatible avec les exigences de sécurité, c'est-à-dire d'une alternance acceptable de périodes de travail et de repos. Quand ils sont en activité en tant que volontaires, les pompiers ne sont pas soumis à la réglementation relative au temps de travail³⁰. Ils peuvent alors enchaîner les périodes d'intervention, de garde ou d'astreinte. Le rapport public annuel de la Cour soulignait déjà en 2005 les risques du double statut : « *ce cumul d'activités conduit à déroger au régime de travail des sapeurs-pompiers professionnels dont la réglementation a aussi comme objectif de sauvegarder un haut degré de vigilance lors des opérations qui peuvent être éprouvantes* ».

Ce cumul offre, en outre, aux sapeurs-pompiers professionnels la possibilité d'un complément de revenu, grâce à l'indemnisation horaire exonérée de tout prélèvement fiscal. En Vendée et dans la Moselle, ce complément dépasse 4 000 € par an pour une partie des sapeurs-pompiers professionnels.

Si plusieurs SDIS ont limité, voire interdit, la pratique du cumul d'activités, l'absence d'encadrement de ce cumul est fréquent et le respect du repos compensateur ne fait pas l'objet d'un suivi systématique. Dans l'Hérault, les règles d'emploi de ces personnels n'ont été établies qu'à la suite du contrôle du SDIS.

Dans le Maine-et-Loire, les heures de formation assurées par des sapeurs-pompiers professionnels sous statut de volontaires sont anormalement élevées, alors qu'elles sont beaucoup plus onéreuses pour le SDIS que celles qu'assurent les sapeurs-pompiers professionnels sur leur temps de travail.

4 - Le statut des sapeurs-pompiers volontaires

Indépendamment des aspects opérationnels, le statut des sapeurs-pompiers volontaires pose quelques problèmes. La loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans le corps des sapeurs-pompiers définit des règles relatives à la disponibilité et à l'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires. En revanche, elle était muette sur leur statut.

Aussi, la révision à venir de la directive européenne relative au temps de travail, qui n'exclut pas *a priori* les sapeurs-pompiers volontaires de son champ d'application, a conduit à l'adoption de la loi du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique, qui modifie la loi du 3 mai 1996 et leur attribue le statut de citoyens engagés au service de la communauté, afin qu'ils ne puissent être qualifiés de travailleurs.

³⁰ Article 79 de la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Considéré comme un citoyen qui concourt librement à l'accomplissement de missions de sécurité civile, le pompier volontaire bénéficie d'un régime dérogatoire au droit commun en matière de temps de repos ou encore de prélèvements sociaux et fiscaux : les indemnités dont ils bénéficient (470 M€ en 2009) ne sont soumises à aucun prélèvement³¹.

Les dépenses fiscales correspondantes atteignent le montant de 20 M€ par an pour l'État, du fait de l'absence d'imposition des indemnités horaires et des avantages de retraite servis aux sapeurs-pompiers volontaires. Comme la Cour l'a recommandé pour des cas similaires (réservistes volontaires de la défense) dans son rapport public annuel 2011, il conviendrait de supprimer cette exonération non justifiée et de réintégrer les indemnités payées dans le droit fiscal commun, quitte à ce que l'État compense éventuellement cette mesure par une hausse, à due concurrence, du montant des indemnités.

Au total, l'amélioration de la répartition géographique des moyens, tout comme la réforme et l'optimisation du recours au volontariat et de l'organisation des gardes, rendraient, de toute évidence, moins coûteuse la gestion opérationnelle. Ceci suppose, notamment, une analyse des besoins fondée sur des outils de mesure, qui restent très perfectibles.

II - La gestion administrative

Des gisements d'économies existent également dans la gestion administrative des SDIS. La passation systématique de conventions pluriannuelles avec le département fixant des objectifs financiers contribuerait à assurer une meilleure maîtrise des dépenses. Celle-ci pourrait s'appuyer aussi sur le développement des actions de mutualisation encore timides et sur une gestion plus rigoureuse des carrières des personnels et des régimes indemnitaires.

A - La nécessité d'un conventionnement pluriannuel avec le département

Le code général des collectivités territoriales³² issu de la loi du 13 août 2004 portant modernisation de la sécurité civile prévoit que les relations entre le département et le SDIS et, notamment, la contribution du département font l'objet d'une convention pluriannuelle.

Cette convention doit permettre au département d'encadrer l'évolution des dépenses et d'assurer au SDIS une visibilité sur le niveau d'engagement financier du département. Certains départements ont

³¹ Article 11 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

³² Article L. 1424-35 du code.

anticipé les obligations résultant de la loi de 2004, comme le département de la Sarthe qui a contractualisé, dès 2001, ses relations financières avec le SDIS.

Malgré son caractère obligatoire, une convention financière et budgétaire n'a été conclue que dans 48 départements.

Le contenu des conventions est très variable. Certaines comportent des exigences relatives à l'amélioration de la qualité de la gestion et fixent des objectifs au SDIS en contrepartie de la contribution financière, comme dans l'Orne : estimation des besoins en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), redéploiement interne du personnel, mutualisation et maîtrise des dépenses de fonctionnement. La convention conclue dans les Vosges est, également, très complète.

La convention financière entre le département du Loiret et son SDIS comporte un volet coopération, ce qui est assez rare. Elle prévoit la mise en commun de nombreuses fonctions : la gestion et la construction des bâtiments, des équipements et matériels, des ressources humaines, des systèmes d'information, du patrimoine, des autres moyens généraux et fonctionnels (finances, commande publique, conseil juridique, communication), l'appui à l'élaboration du schéma directeur informatique et la réalisation de l'audit de la formation.

À l'inverse, la plupart des conventions sont peu précises et ne mentionnent aucun engagement financier à la charge du département, comme dans l'Indre, avant son récent renouvellement. Il en va de même pour la convention signée entre le département de la Haute-Vienne et le SDIS, qui ne comporte aucun élément chiffré et quantifié pour les principaux postes budgétaires de fonctionnement et d'investissement.

Le suivi des objectifs, lorsqu'ils figurent dans la convention, est parfois formel. La convention signée en décembre 2006 par le SDIS de l'Hérault dessine, en 15 articles, le cadre des relations entre l'établissement et le département. Cependant, plusieurs engagements pris par le SDIS, qui visaient à assurer au département une information transparente et un suivi précis, sont restés sans suite. Ainsi, les tableaux de bord, que le SDIS devait constituer afin de « *piloter ses missions et ses moyens* » et constituer « *un outil de dialogue de gestion entre les partenaires* », n'ont pas été élaborés. La prospective financière portant « *au moins sur les quatre années à venir* » n'a pas été réalisée non plus.

B - Une mutualisation des moyens très insuffisante entre SDIS

Souvent de taille réduite, les SDIS ont tout intérêt à mutualiser leurs moyens de gestion entre eux. Cette démarche peut porter sur les achats, pour lesquels des prix plus intéressants peuvent être obtenus dans le cadre de groupements, la formation ou la mise en commun de moyens

opérationnels. De nombreux SDIS ont pris des initiatives dans ce domaine. Les SDIS de la Haute-Marne, de l'Aube, de la Marne, de la Meuse et des Vosges ont constitué un groupement d'achat de véhicules de secours. Le SDIS du Puy-de-Dôme a constitué deux groupements inter-SDIS de commandes, pour l'acquisition de véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV), et s'est uni avec le département pour l'achat de fournitures. Cette expérience a été jugée concluante et son extension est envisagée pour d'autres types de véhicules.

Cependant, le plus souvent, les initiatives restent dispersées et ponctuelles. Dans les Côtes-d'Armor, des engagements associant les SDIS voisins pour l'acquisition de matériels similaires avaient été pris, lors de la rédaction des SDACR de 1999 et 2007 et du projet d'établissement de 2005. Il ne leur a été donné aucune suite.

Les économies réalisées grâce à ces actions limitées sont restées modestes : les gains obtenus par le SDIS du Gers grâce au groupement régional des achats de véhicules s'élèvent à seulement 3 % du coût initial, en raison du petit nombre des fournisseurs. La mutualisation des achats ne produira son plein effet qu'avec des volumes financiers suffisamment importants.

La mutualisation des écoles et des centres de formation est particulièrement insuffisante. Chaque SDIS, ou presque, dispose de son propre organisme, ce qui est coûteux. Ainsi, de 2006 à 2008, les dépenses de fonctionnement du centre de Gurcy-le-Châtel, qui relève du SDIS de Seine-et-Marne, ont crû de 0,7 à 3,7 M€. Les SDIS d'Ile-de-France se sont, néanmoins, réparti les formations à haute valeur ajoutée, et le centre assure des formations pour le compte de quatre départements. Pour certains niveaux de formation, plusieurs départements pourraient fonder un centre commun sans allongement majeur des trajets. Mais les SDIS sont peu enclins à s'engager dans cette démarche.

En Corse, l'école interdépartementale des sapeurs-pompiers, envisagée un temps, n'a pas vu le jour. L'école installée à Corte par le SDIS de Haute-Corse aurait pu jouer ce rôle, compte tenu de sa localisation médiane. Mais seul le SDIS de Haute-Corse l'utilise et en supporte le coût.

C - Une gestion des carrières et des rémunérations accessoires peu économe

Le personnel titulaire des SDIS (sapeurs-pompiers professionnels et personnels administratifs, techniques et spécialisés) est régi par le statut de la fonction publique territoriale. Les sapeurs-pompiers professionnels se voient, en outre, appliquer des textes spécifiques.

Si le déroulement des carrières et les rémunérations accessoires dépendent, en grande partie, de la réglementation et de ses évolutions³³, les modalités de la gestion locale contribuent aussi à la progression de la masse salariale : les décisions prises localement ne sont pas toujours empreintes d'un souci de rationalité et d'économie.

1 - L'organisation des services et le déroulement des carrières

Compte tenu de l'organisation retenue, les effectifs ne sont pas ajustés aux besoins, notamment en ce qui concerne l'adéquation des effectifs de garde à l'activité réelle.

Les SDIS ont, en outre, multiplié, en leur sein, les « groupements »³⁴, ce qui ne se justifie pas d'un point de vue opérationnel ou administratif, générant la création de postes supplémentaires d'encadrement. Afin d'éviter des créations injustifiées de groupements dans les SDIS, un plafonnement réglementaire de leur nombre pourrait être instauré.

L'affectation de sapeurs-pompiers professionnels sur des postes destinés à des personnels administratif, technique et spécialisé (PATS) est également coûteuse, puisque la grille des rémunérations et, surtout, le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels sont plus favorables.

Plus généralement, les SDIS recourent peu à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), qui les conduirait à recruter en fonction d'une analyse préalable de leurs besoins.

La gestion des carrières est aussi un facteur de dérive des coûts. Les avancements d'échelon se font, de manière systématique, à l'ancienneté la plus courte autorisée par les textes. Il arrive même que les promotions au grade supérieur aient un caractère automatique. Dans l'Ain, tous les personnels remplissant les conditions requises par les textes ont été inscrits au tableau d'avancement.

Les promotions sont facilitées dans la mesure où elles interviennent fréquemment sur place, comme dans le Rhône, le Var ou le Vaucluse. Dans ce dernier département, seize modifications du tableau des effectifs ont été opérées entre 2003 et 2008 : dès qu'un agent est susceptible de réussir un concours ou d'avancer au grade supérieur, le SDIS transforme les postes correspondants, afin « *de permettre les promotions envisagées* ».

³³ Au cours de la dernière décennie : création du grade de major ayant ouvert un accès à la catégorie B, accession plus aisée à la catégorie A pour les lieutenants par la création d'un examen professionnel, réformes des régimes indemnitaires.

³⁴ Le groupement est une direction. Il peut être géographique et chapeaute alors, d'un point de vue opérationnel, plusieurs centres de secours. Il peut être également fonctionnel (exemple : groupement administratif).

Dès lors, il n'est pas étonnant que, dans certains SDIS, les quotas réglementaires par grade ne soient plus respectés.

La réglementation pourrait être modifiée, afin d'éviter ces dérives. Une mobilité obligatoire pourrait être imposée lors de l'accès à certains grades ; elle reposerait sur un changement d'affectation au sein du SDIS, lors d'une promotion en catégorie B, ou sur une mutation dans un autre établissement, lors de l'accès aux emplois supérieurs.

2 - Le régime indemnitaire

La rémunération des sapeurs-pompiers professionnels comprend un traitement indiciaire, auquel s'ajoutent l'indemnité de résidence, le supplément familial de traitement et un régime indemnitaire défini par un texte statutaire spécifique. Le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 précité prévoit, ainsi, une prime de feu (au taux unique de 19 %), une indemnité de responsabilité (variable en fonction du grade et de l'emploi) et une indemnité de spécialité.

Outre ce régime indemnitaire spécifique, les sapeurs-pompiers professionnels bénéficient des régimes indemnitaires des autres filières de la fonction publique territoriale : une indemnité horaire pour travaux supplémentaires (IHTS), une indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS) pour les agents dont l'indice est supérieur à 380 et qui ne sont pas logés par le service, et l'indemnité d'administration et de technicité (IAT)³⁵. Il appartient au conseil d'administration de chaque SDIS de fixer, en s'appuyant sur les taux maxima proposés, les taux applicables aux différentes indemnités. Dans leur grande majorité, les SDIS ont mis en place l'intégralité du régime indemnitaire.

Les primes versées constituent une part importante des rémunérations perçues par les agents des SDIS (hors sapeurs-pompiers volontaires). Elles dépassent souvent 50 % du traitement des sapeurs-pompiers professionnels³⁶. En Moselle, le régime indemnitaire, y compris la prime de feu, représente ainsi 58 % des rémunérations principales, soit l'équivalent de près de sept mois de salaire.

Les dépenses liées au régime indemnitaire constituent, dans la plupart des SDIS de l'échantillon, le poste de dépenses de personnel qui a le plus contribué à la croissance des dépenses de personnel. Le SDIS de l'Aisne, où le coût du régime indemnitaire a augmenté de 33 % en trois ans, en fournit un exemple.

³⁵ Les décrets n° 2002-60, n° 2002-61 et n° 2002-63 du 14 janvier 2002 prévoient les modalités de versement des IHTS, IAT et IFTS.

³⁶ En 2009, les rémunérations brutes annuelles moyennes, primes comprises, s'élevaient à 122 690 € pour un colonel et à 63 300 € pour un adjudant.

Si les augmentations découlent, pour partie, de la mise en œuvre des textes réglementaires, la Cour et les chambres régionales des comptes ont relevé de nombreuses irrégularités dans leur application³⁷.

a) L'indemnité de responsabilité

Une indemnité de responsabilité³⁸, variable en fonction du grade et de l'emploi, peut être attribuée aux sapeurs-pompiers professionnels. Lorsqu'ils assument plusieurs responsabilités, une seule peut être prise en compte pour le calcul de cette indemnité. Un tableau annexé au décret instituant l'indemnité recense les fonctions qui y ouvrent droit. Pour les emplois non cités dans le tableau, les taux maxima de l'indemnité sont fixés par référence à l'emploi cité le plus proche de la responsabilité réellement exercée.

Dans ce cadre imprécis, cette prime a pu être accordée à des personnels dont les responsabilités ne correspondaient pas à celles pour lesquelles elle a été instituée (Pas-de-Calais). Un taux de base est même, parfois, instauré au profit de sapeurs-pompiers professionnels qui n'exercent aucune des responsabilités y ouvrant droit (Côtes d'Armor, Haute-Corse, Pas-de-Calais) ou pour leur exercice occasionnel (Maine-et-Loire). La prime est également, bien souvent, liquidée forfaitairement à son montant maximal autorisé (Haute-Corse, Morbihan, Pas-de-Calais).

b) L'indemnité de spécialité

Les sapeurs-pompiers professionnels, à l'exclusion de ceux qui occupent des emplois de chef de groupement, de directeur adjoint ou de directeur, peuvent bénéficier d'une indemnité de spécialité³⁹, s'ils sont titulaires des diplômes et des niveaux de formation définis par arrêté du ministre de l'intérieur et s'ils exercent réellement les spécialités correspondantes. Le nombre de spécialités prises en compte pour le calcul de l'indemnité est limité à deux par agent. Le décret précise la liste des spécialités ouvrant droit à cette indemnité, les niveaux de spécialisation et les taux maxima correspondants.

Comme pour l'indemnité de responsabilité, c'est moins l'exercice effectif de la spécialité que l'obtention de la qualification correspondante qui conduit au versement de la prime. Son versement à des sapeurs-pompiers professionnels affectés à des fonctions administratives de support, comme en Maine-et-Loire, n'est pas conforme à la réglementation. Dans plusieurs SDIS, tous les sapeurs, hors emplois de direction, perçoivent cette indemnité, alors qu'il est peu vraisemblable

³⁷ Certaines d'entre-elles ont donné lieu à des suites juridictionnelles à l'initiative des chambres régionales des comptes.

³⁸ Prévues à l'article 6-4 du décret n° 90-850 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels modifié par le décret n° 98-442 du 5 juin 1998.

³⁹ Prévues à l'article 6-5 du décret n° 90-850 modifié.

qu'ils exercent tous une spécialité dans le cadre de leur activité. Ainsi, dans le Pas-de-Calais, tous les sapeurs-pompiers professionnels, à l'exception de quelques cadres de direction, perçoivent l'indemnité.

c) Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS)

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires sont, parfois, versées en toute illégalité, faute d'un système de contrôle du temps de travail. Elles ont été également forfaitisées pour certains services, comme dans le Pas-de-Calais, ce qui est irrégulier.

Les indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires compensent un supplément du travail fourni ou l'importance des sujétions, à l'exclusion d'autres considérations. Elles ne sont pas toujours modulées et leur objet est parfois détourné. En Mayenne ou encore dans la Meuse, des officiers en bénéficient pour compenser le départ d'un logement de fonction, alors même qu'il existe une indemnité de logement pour les sapeurs-pompiers professionnels non logés en caserne. Dans les Yvelines, tous les personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS) perçoivent des indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires, alors que 67 à 88 % des agents, selon les années, n'y sont pas éligibles, en raison de leur indice brut de rémunération. Dans ce SDIS, environ la moitié des IFTS sont versées indûment.

d) La nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La nouvelle bonification indiciaire est une compensation indiciaire qui n'est pas liée au grade, mais à certaines fonctions comportant des sujétions particulières. Les agents cessant d'exercer la fonction perdent le bénéfice de la bonification.

Le décret n° 91-711, qui était illégal, car il prévoyait l'attribution de la bonification indiciaire aux agents ayant le grade d'adjudants-chefs sans référence aux fonctions exercées, a été abrogé par le décret n° 2006-779 qui vise, désormais, les « *chefs d'agrès exerçant des fonctions de commandement de véhicules d'intervention comprenant au moins deux équipes, et d'une technicité supposant une expérience de 7 ans au moins ou emploi équivalent supposant la même expérience et nécessitant l'encadrement de proximité d'au moins 5 sapeurs-pompiers* ».

La nouvelle bonification indiciaire continue, pourtant, parfois d'être attribuée aux adjudants-chefs au regard de leur grade, et non des fonctions exercées (Corse-du-Sud, Haute-Corse, Pas-de-Calais).

e) Des indemnités indument versées pour les mises à disposition

Soixante sapeurs-pompiers sont mis à disposition de l'État par les SDIS. Ils sont rémunérés par leurs SDIS d'origine, qui sont, ensuite, remboursés par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion

des crises pour un montant total annuel de 5 M€. Les textes prévoient que ces fonctionnaires continuent à percevoir la rémunération correspondant à leur grade et à l'emploi occupé dans leur administration ou établissement d'origine. L'enquête a recensé 23 situations irrégulières, ces agents percevant indûment une nouvelle bonification indiciaire ou une indemnité de résidence.

3 - Les avantages en nature

Les sapeurs-pompiers professionnels ont droit au logement en caserne, dans la limite des locaux disponibles. Dans ce cas, l'électricité et le chauffage leur sont fournis à titre obligatoire et gratuit. Ils peuvent également être logés à l'extérieur des casernements, par nécessité absolue de service.

Le manque de transparence et de rigueur dans le processus d'attribution des logements de fonction et leur coût élevé ont été soulignés, à plusieurs reprises, par la Cour et les chambres régionales des comptes. En Moselle, en 2008, le logement des sapeurs-pompiers professionnels représentait une charge moyenne de 6 033 € par bénéficiaire, soit près de trois fois plus que le montant de l'indemnité de logement versée aux agents non logés. Le surcoût est encore plus important, lorsqu'il s'agit d'un logement de fonction pris à bail spécifiquement pour loger un agent par nécessité absolue de service (dans le Rhône, tenant compte des observations de la chambre régionale des comptes, le SDIS a décidé de ne plus attribuer de logement en dehors des casernements à compter du 10 décembre 2010 et de mettre fin aux concessions existantes au plus tard le 31 décembre 2013).

Les véhicules légers ou de liaison sont, parfois, utilisés par les sapeurs-pompiers professionnels pour un usage privé, comme cela a été attesté, par exemple, dans la Meuse jusqu'en 2009.

Ces dérives tiennent à des conditions d'octroi et d'utilisation qui ne sont pas toujours normées ni vérifiées. Par ailleurs, la mise à disposition des véhicules ne donne pas nécessairement lieu à évaluation de l'avantage en nature correspondant.

Certains SDIS se sont, toutefois, engagés dans la normalisation des conditions d'utilisation des véhicules de fonction et de service. (Meurthe-et-Moselle, Rhône, Vosges).

———— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* ————

L'organisation opérationnelle des SDIS comme leur gestion administrative pourrait être plus économe de leurs moyens.

Ainsi, la restructuration de la carte des centres, une organisation des gardes mieux adaptée à l'activité et une meilleure utilisation des sapeurs-pompiers volontaires pourrait permettre de limiter l'augmentation des effectifs et de les mobiliser plus efficacement. Pour contribuer à cette rationalisation, les documents stratégiques que sont les

schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques doivent être mis régulièrement à jour, être systématiquement évalués et bien articulés avec le règlement opérationnel.

Le conventionnement systématique entre le département et le SDIS, prévu par la loi, doit servir de cadre à l'évolution des dépenses en fixant des objectifs chiffrés et effectivement suivis.

Des économies pourraient également être réalisées par davantage de mutualisation des moyens entre SDIS, qu'il s'agisse des achats de matériels ou des écoles de formation.

Enfin, une gestion plus économe des carrières et des rémunérations accessoires devrait permettre de contenir l'augmentation des dépenses de personnel, principal facteur de la croissance des dépenses des SDIS.

La Cour et les chambres régionales des comptes font donc les recommandations suivantes :

2-1- faire du SDACR l'unique document stratégique, révisable tous les cinq ans et intégrant des prévisions financières, un plan de recrutement et les actuels plans d'équipement afin de rationaliser la couverture des risques et maîtriser la progression des coûts ;

2-2- revoir régulièrement l'implantation, la dimension et le classement des centres en fonction de leur activité réelle, et non pas en fonction du classement réglementaire ;

2-3- revoir l'organisation opérationnelle des gardes et mieux ajuster les effectifs de garde à l'activité prévisible en optimisant les possibilités offertes par les astreintes ;

2-4- renforcer la sollicitation opérationnelle des volontaires ;

2-5- supprimer l'exonération fiscale des volontaires en compensant au besoin la somme ainsi prélevée ;

2-6- mieux encadrer le cumul d'activité des sapeurs-pompiers professionnels en tant que volontaires ;

2-7- rendre la mobilité obligatoire lors du changement de grade ;

2-8- régulariser les modalités d'attribution des indemnités et des avantages en nature ;

2-9- plafonner réglementairement le nombre de groupements dans un SDIS ;

2-10- rendre effective, dans tous les départements, la conclusion de la convention SDIS/conseil général en utilisant au besoin les prérogatives du préfet en matière de contrôle de légalité ou d'attribution du FAI ;

2-11- développer les mutualisations avec les services du conseil général et entre SDIS.

Chapitre III

L'amélioration de la coordination : un enjeu de progrès

Le dispositif dont les SDIS sont partie intégrante met en jeu plusieurs intervenants qui doivent être convenablement coordonnés entre eux. L'enquête a montré qu'au niveau central comme à l'échelon déconcentré, l'Etat pourrait mieux assurer son rôle de pilotage et de mise en cohérence vis-à-vis des SDIS. Par ailleurs, l'organisation du secours d'urgence à personne qui associe les SAMU, les SDIS et les ambulanciers privés doit aussi être mieux coordonnée.

I - Le rôle de l'administration centrale du ministère de l'intérieur

Selon la loi du 13 août 2004, la sécurité civile est une compétence partagée entre l'Etat, représenté dans les départements par le préfet, et les collectivités territoriales. L'Etat a un rôle de « garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national ». Il en « définit la doctrine et coordonne ses moyens ». Il est, enfin, chargé « d'évaluer en permanence l'état de préparation aux risques » et de « veiller à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations ».

La nouvelle direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) est la direction d'administration centrale du ministère de l'intérieur chargée de la politique nationale de sécurité civile. Elle assure la préparation et la coordination des mesures de défense et de prévention des risques civils, l'assistance aux services locaux de secours et de lutte contre l'incendie par la mobilisation des moyens nationaux additionnels et la gestion du corps des sapeurs-pompiers. Cette dernière

fonction est assurée par ce qui était la sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours (SDSPAS), devenue depuis septembre 2011, la direction des sapeurs-pompiers.

La DGSCGC est l'interlocuteur privilégié des sapeurs-pompiers. Mais sa capacité à impulser une politique nationale doit être améliorée.

A - Les contributions financières de l'Etat aux SDIS

En dehors des montants qu'il consacre au financement des moyens nationaux de sécurité civile, l'Etat apporte une contribution financière aux SDIS.

Indépendamment des concours généraux de l'État aux collectivités territoriales, sous forme de dotations, les SDIS bénéficient de soutiens financiers directs, composés principalement des subventions du fonds d'aide à l'investissement (FAI) et de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) accordée aux sapeurs-pompiers volontaires. L'État dispose aussi de moyens propres en matière de sécurité civile, ce qui allège indirectement les dépenses des SDIS.

Les contributions directes s'élèvent à une centaine de millions d'euros par an. Elles ont tendance à diminuer, depuis 2006, du fait de la baisse des crédits du fonds d'aide à l'investissement. Le tableau ci-après en fournit le détail.

Participation de l'État au financement des SDIS (en M€)

	2006	2007	2008	2009
Fonds d'aide à l'investissement (FAI)	60,77	34,13	21,53	14,68
Prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR)	32,55	45,36	34,06	34,39
Régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires au profit des blessés (RISP)	11,583	12,41	11,16	12,33
Abondement spécial de la DGF ⁴⁰ des départements ⁴¹	15,00	15,38	15,70	15,56
Participation à l'ENSOSP ⁴²	4,80	6,90	6,70	6,63
TOTAL	133,03	116,42	90,54	84,49

Source : DGSCGC, avril 2010 – montants des crédits de paiement consommés

⁴⁰ DGF : dotation globale de fonctionnement.

⁴¹ La ligne « abondement spécial de la DGF des départements » correspond à une compensation par l'Etat de la suppression, en 2006, de la dotation globale d'équipement (DGE) 1^{ère} part, à laquelle les SDIS étaient éligibles (15,56 M€ en 2009). Ce montant correspond à la moyenne de ce que percevaient les SDIS les années précédentes ; la direction générale des collectivités locales (DGCL) est chargée de sa répartition.

⁴² École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers.

À ces contributions directes s'ajoutent l'ensemble des moyens nationaux (avions bombardiers d'eau, service du déminage, unités militaires de la sécurité civile, établissements des moyens logistiques) pouvant soutenir l'action des SDIS. Ils coûtent environ 250 M€ par an à l'État, soit à peu près trois fois plus que ses contributions directes aux SDIS.

Le fonds d'aide à l'investissement (FAI)⁴³, qui a pour objet de soutenir les SDIS dans leurs opérations d'investissement en matériels et équipements, constitue le seul levier financier clairement identifié permettant à l'État d'inciter les SDIS à une démarche d'interopérabilité de leurs équipements. Mais la baisse des crédits, leur sous-consommation et leur affectation encore trop dispersée nuisent à la réalisation de l'objectif assigné à ce fonds.

Le montant de l'enveloppe du FAI est en baisse. Les crédits de paiement (CP) ouverts sont passés de 99 M€, en 2006, à 21 M€, en 2010. La Cour a, dans le passé, critiqué, à plusieurs reprises, le saupoudrage de ces crédits. Un effort a été fait depuis 2008 et, conformément aux circulaires annuelles successives, ces fonds sont dorénavant mobilisés, pour l'essentiel, au profit des moyens de commandement ou de coordination interdépartementaux, en particulier pour le système de transmission Antares, programme d'adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours, qui concentrait 77 % des crédits en 2009.

Cependant, les crédits disponibles ne sont utilisés qu'à hauteur d'environ 60 %, chaque année. En effet, une partie des crédits délégués aux préfets de département n'est pas consommée, faute de production par les SDIS des factures correspondantes.

L'État ne réussit pas non plus à uniformiser l'utilisation du FAI, qui reste marquée par une certaine hétérogénéité, tant entre les zones de défense et de sécurité qu'entre les départements. En 2009, la zone Nord a consacré, par exemple, tout son FAI zonal à Antares, alors que la zone Sud-est n'y a affecté que 9 % de ses crédits. Elle a utilisé la quasi-totalité du FAI pour des camions de lutte contre les feux de forêts. Au sein de la zone Sud-est, 57 % des 2,44 M€ alloués en 2008 ont été consacrés à des équipements liés à la migration vers Antares, au bénéfice de huit départements sur les douze que comprend cette zone. Les autres départements ont privilégié d'autres équipements éligibles au fonds, comme, par exemple, les camions de lutte contre les feux de forêt.

⁴³ Prévu par l'article L. 1424-36-1 du code général des collectivités territoriales, il a succédé, en 2003, à une majoration exceptionnelle de la dotation globale d'équipement des SDIS.

B - La fixation des normes

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) élabore la réglementation relative aux personnels ainsi qu'aux équipements et à leur utilisation. Cette activité normative est particulièrement foisonnante.

Depuis 1996, 175 textes légaux ou réglementaires ont concerné les sapeurs-pompiers : 13 lois, une ordonnance, 56 décrets et 105 arrêtés. Les statuts et la carrière des sapeurs-pompiers sont définis par quatre lois, 22 décrets et 23 arrêtés.

Pour les textes ayant un impact financier sur les SDIS, la DGSCGC consulte la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), créée par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004. Celle-ci est composée de 35 membres titulaires, parlementaires et représentants des élus membres des conseils d'administration des SDIS, de la profession des sapeurs-pompiers et de l'État. Elle donne un avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs aux missions, à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des SDIS.

Elle se réunit deux à trois fois par an. Entre 2006 et 2009, la CNSIS s'est réunie onze fois et a donné son avis sur quarante projets de textes.

Après consultation de la CNSIS, les textes sont soumis à la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN), créée au sein du comité des finances locales (CFL) par la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007. Les textes statutaires sont soumis au conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT).

Ce dispositif, destiné à associer les élus locaux aux décisions qu'ils seront appelés à financer, ne fonctionne pas de manière satisfaisante. Les présidents de conseils d'administration des SDIS considèrent, en effet, que les normes édictées par l'État pèsent beaucoup trop sur leurs budgets. A titre d'exemple, dans le cas du SDIS de Haute-Garonne, les charges induites par les travaux de mise aux normes sont élevées (25 529 € pour les casques et ceinturons, par exemple).

Dans un rapport sénatorial sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, de nombreuses propositions sont formulées visant à alléger le coût des normes en matière de sécurité civile, à assouplir les contraintes qu'elles induisent et à adapter des normes générales (s'agissant, notamment, des véhicules) au contexte particulier des SDIS.⁴⁴

⁴⁴ Rapport sur la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales (Mission parlementaire du sénateur Eric Doligé), qui a débouché sur une proposition de loi de simplification des normes applicables aux collectivités locales enregistrée le 4 août 2011.

Dans ce système, dans lequel celui qui décide n'est pas celui qui paie, la CNSIS ne joue pas suffisamment le rôle de modérateur des dépenses. C'est pourquoi, la création d'un organe bilatéral de concertation national entre les élus et l'État pourrait être envisagée, afin que les représentants des collectivités territoriales, financeurs des SDIS, soient consultés en priorité.

C - La gestion des sapeurs-pompiers

La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) est chargée de la gestion du corps des sapeurs-pompiers. Mais, qu'il s'agisse des carrières ou de la nomination des directeurs de SDIS, c'est une compétence partagée.

1 - La gestion des carrières

La DGSCGC partage avec les SDIS l'organisation des réunions des commissions administratives paritaires (CAP) compétentes en matière d'avancement. Les commissions administratives paritaires (CAP) des officiers (catégories A et B) sont organisées au niveau central. Celles des catégories C se tiennent au niveau départemental. De même, la DGSCGC assure la publicité des postes pour les catégories A et B, tandis que les SDIS assurent celle des postes des sapeurs-pompiers non officiers.

Bien que l'administration centrale soit chargée de la gestion des carrières des 8 000 officiers (avancement, disponibilité, mise à disposition, retraite, prolongation d'activité, etc.), un certain nombre d'actes de gestion concernant ces derniers sont réalisés localement (promotions d'échelon et nominations à l'emploi). En-dessous du grade de commandant, le préfet et le SDIS gèrent les carrières, mais les actes de gestion sont rédigés par la DGSCGC, qui leur envoie des tableaux d'avancement.

Ce partage de compétences présente plusieurs inconvénients. Il conduit les agents des SDIS à trop solliciter l'administration centrale comme si elle était le service des ressources humaines des SDIS. Il la prive d'une vision complète du système et induit une augmentation des contentieux sur des décisions des SDIS contestées par les organisations syndicales.

Face à cette dispersion des tâches, la DGSCGC envisage de recentrer son action sur la seule catégorie A, voire sur la gestion des seuls officiers supérieurs. Dans ce schéma, la CAP des catégories B, voire celle des catégories A, jusqu'au grade de commandant, seraient déconcentrées.

La gestion des carrières des officiers par les CAP n'est pas satisfaisante car elle pratique un avancement systématique à la durée minimale, contrairement aux dispositions de l'article 78 de la loi du 26 janvier 1984 qui en fait une exception motivée. Cet automatisme est un facteur de l'augmentation des dépenses de rémunération et va à

l'encontre d'une véritable gestion des ressources humaines, puisque l'avancement n'a pas de rapport avec la notation.

2 - La nomination des directeurs de SDIS

Le pouvoir de nomination des officiers supérieurs est partagé entre le ministre de l'intérieur et le président du conseil d'administration du SDIS, qui nomment les officiers à partir du grade de commandant et, dans leur fonction, le directeur du SDIS et le directeur adjoint. Les notations sont effectuées par le préfet et le président du conseil d'administration du SDIS, selon l'article 14 du décret n° 2001-682 du 30 juillet 2001.

Ce partage du pouvoir a entraîné des difficultés. Alors que la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) est attachée à la mobilité des directeurs de SDIS à l'occasion de leur nomination, beaucoup, forts du soutien du président du conseil d'administration, restent sur place. À l'inverse, certains présidents se séparent de leur directeur et refusent de déclarer la vacance du poste. Une petite dizaine de directeurs de SDIS auraient ainsi été écartés, alors que le phénomène était quasi inexistant, il y a cinq ans. Aucun dispositif n'est prévu pour prendre en charge ces personnels sans affectation. Par ailleurs, la liste d'aptitude des directeurs de SDIS et adjoints s'allonge, chaque année. En 2010, elle était constituée de 290 noms pour l'ensemble des cent SDIS. Il n'y a pas de gestion active de cette liste.

L'intervention de l'État dans la nomination des directeurs de SDIS justifierait que le préfet et le président du conseil d'administration leur fixent ensemble une feuille de route. Cependant, dans les rares cas où une lettre de mission leur est adressée lors de leur prise de fonction, comme dans l'Hérault ou le Cher, le préfet ne participe pas à la démarche et n'est pas cosignataire du document.

La gestion des directeurs de SDIS n'est pas satisfaisante et appelle un réexamen. Un projet de réforme relatif aux emplois supérieurs de direction, permettant de créer un statut d'emplois de l'État par détachement et de transformer les postes de directeurs en emplois fonctionnels, est toujours en négociation depuis plus de deux ans. Il est urgent de le faire aboutir.

D - L'animation du réseau des SDIS

1 - La connaissance du réseau

En dépit du recueil systématique de données, la connaissance, par l'administration centrale, des caractéristiques des SDIS souffre de nombreuses lacunes : les données ne sont pas assez fiables et cohérentes et la connaissance du terrain est trop peu développée.

Une enquête auprès des SDIS est réalisée et publiée tous les ans par la DGSCGC. Elle comporte 2 500 questions réparties sur 42 pages et

organisées par thématiques (formation, matériels, etc.). Même si, en aval, des dispositifs automatiques d'autocontrôle vérifient la cohérence des données saisies avec celles des années précédentes, les résultats ne sont pas toujours fiables en amont. Les modes de comptabilisation peuvent différer selon les pages et les graphiques, par exemple, pour les effectifs par statut. Certains SDIS comptabilisent deux fois leurs sapeurs-pompier volontaires (directement et dans les cumuls professionnels-volontaires). Certaines rubriques du questionnaire comportent des ambiguïtés et sont interprétées de façon différente, d'autres ne conviennent pas à certaines situations particulières (cas des effectifs des gardes effectuées par les sapeurs-pompier ou appellations différentes des véhicules par les unités militaires). Les SDIS éprouvent eux-mêmes, en effet, des difficultés pour capitaliser l'information à l'échelle départementale, comme cela est particulièrement manifeste dans le cas du volontariat.

Depuis trois ans, les données financières, publiées elles aussi annuellement, sont issues des comptes de gestion communiqués par la direction générale des finances publiques (DGFIP). Elles provenaient auparavant des comptes administratifs envoyés par les SDIS. La principale difficulté des comparaisons tient à la différence de situation des SDIS, par exemple, entre ceux qui financent eux-mêmes leurs investissements et ceux qui les font prendre en charge par les collectivités territoriales.

Au delà de cette connaissance statistique, les dispositifs d'échange d'informations entre l'administration centrale et les correspondants thématiques dans les SDIS sont récents et encore embryonnaires.

2 - La formation des personnels

Les actions pour améliorer la formation et en réduire le coût restent insuffisantes.

Chargé d'accorder des agréments aux organismes de formation, le bureau du métier sapeur-pompier, de la formation et des équipements de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) s'appuie sur les comptes rendus des stages pour s'assurer de l'aptitude pédagogique des formateurs et de leur capacité à délivrer le diplôme national. Il ne dispose pas d'éléments sur la qualité de la formation ni sur son déroulement. Il répond ainsi favorablement à toutes les demandes d'agrément, du fait, surtout, de son incapacité à motiver un refus. Pour remédier à ce problème, de nouveaux référentiels « emplois, activités et compétences » sont en cours d'élaboration. Ils seront adossés à une évolution permettant de s'assurer de la qualité des formations délivrées dans les SDIS avec une certification par un tiers indépendant.

Entre 60 et 80 départements déclarent disposer d'une école départementale, mais la DGSCGC n'a pas connaissance du fonctionnement de ces écoles, de leur niveau d'équipement ou de la qualité pédagogique de leur plateau technique.

Diverses initiatives ont pu réduire les coûts de formation des sapeurs-pompiers : la prise en compte de l'expérience par la validation des acquis d'expérience (VAE), la création du bac professionnel « sécurité-prévention », la reconnaissance et l'attestation des titres et diplômes (RATD)⁴⁵, la reconnaissance de l'expérience professionnelle (REP), qui permet d'être dispensé d'une épreuve de concours.

Il est envisagé de ne plus éditer de guides nationaux, mais de produire des référentiels de compétence, qui laissent davantage de liberté de mise en œuvre au niveau local et visent à économiser des heures de formation. Ce schéma rénové pourrait aboutir à une réduction des coûts de formation d'environ 15 %.

Surtout, la mutualisation de certaines formations entre départements devrait être privilégiée, en particulier pour les niveaux intermédiaires. Or elle reste embryonnaire et les préfets hésitent à intervenir, même lorsqu'ils pourraient faire valoir l'intérêt général, comme le montre l'exemple suivant : le conseil d'administration du SDIS de l'Eure a refusé la proposition de celui de la Seine-Maritime de créer un centre de formation interdépartemental des sapeurs-pompiers, sans que l'autorité préfectorale intervienne.

Si la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) n'est pas prescriptrice dans ces domaines, elle pourrait jouer un rôle utile de diffusion des bonnes pratiques, ce qu'elle n'est pas suffisamment en mesure de faire, faute de connaissance des actions menées.

3 - L'adaptation à l'évolution des techniques opérationnelles et des équipements

La DGSCGC joue un rôle important en matière de normalisation des équipements et des pratiques professionnelles. Elle a cependant du mal à procéder à une diffusion cohérente des référentiels professionnels.

Chaque intervention requiert, la plupart du temps, une technique professionnelle particulière, des équipements et matériels spécifiques, ainsi qu'une formation adaptée. Des guides nationaux de référence (GNR) correspondent à chaque technique opérationnelle. Ces documents, élaborés par un groupe de travail constitué de sapeurs-pompiers issus de différents SDIS et experts de ce domaine, décrivent, de manière très détaillée, les méthodes et techniques de travail recommandées.

Les délais de production de ces documents restent longs. Il existe, certes, des notes opérationnelles sur des sujets spécifiques, plus rapidement produites, mais celles-ci sont moins complètes. Des

⁴⁵ Depuis 2006, plus de 230 officiers ont obtenu, à ce titre, une dispense totale de formation.

dispositions ont été prises récemment, afin d'anticiper ces évolutions et de définir les thèmes prioritaires en matière de recherche opérationnelle.

En outre, l'administration centrale n'est pas à même d'aider les SDIS à s'approprier des GNR souvent particulièrement denses et techniques. Ce serait particulièrement utile, en particulier pour les SDIS disposant de faibles moyens en personnel, équipement et formation.

Certaines structures disposant de moyens plus importants, comme le SDIS du Rhône ou la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), élaborent des guides de procédure opérationnelle, avec leurs moyens propres, pour des risques qui sont, le plus souvent, présents sur l'ensemble du territoire national. Lorsque la DGSCGC en a connaissance, ce qui reste aléatoire, elle s'efforce de faire de ces travaux une référence pour les départements confrontés aux mêmes dangers.

De plus, on constate des doublons sur certains sujets. Le risque en montagne, par exemple, l'élaboration d'un guide sur les interventions en milieux périlleux menée par la gendarmerie et celle d'un guide sur les secours en montagne réalisée par la sécurité civile sont conduites sans concertation.

La DGSCGC intervient dans les travaux de normalisation français, européens et internationaux, afin de donner aux SDIS les garanties d'interopérabilité, de sécurité et de cohérence technique nécessaires au processus d'achat public de ces établissements. Elle élabore des guides pour faciliter l'expression des besoins opérationnels et l'appréciation technique des offres. L'analyse des risques conduite avec l'institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) sur les conditions d'acquisition et de maintien en condition opérationnelle des détecteurs de gaz, par exemple, a dégagé une économie évaluée à 1 M€ par an pour l'ensemble des SDIS.

II - Le rôle des préfets

Le préfet de département dispose de la compétence opérationnelle en matière de sécurité civile. Il se substitue au maire pour la direction des opérations de secours « en cas d'accident, sinistre ou catastrophe dont les conséquences peuvent dépasser les limites ou les capacités d'une commune ». Il veille à l'interopérabilité des systèmes d'information des services publics et agréé les associations de sécurité civile pour participer aux opérations de secours. Il a la charge des plans de secours, fixe la politique d'exercices et assure le retour d'expérience.

Le préfet de zone est notamment chargé de coordonner les moyens de sécurité civile dans la zone de défense et de sécurité.

A - Le préfet de département

Le représentant de l'État dans le département est le responsable opérationnel du SDIS. Il est membre de droit du conseil d'administration et a autorité, au plan opérationnel, sur le directeur départemental. Les contrôles effectués sur l'échantillon de neuf départements ont montré des ambiguïtés et des lacunes dans l'exercice de son rôle vis-à-vis du SDIS.

1 - La gouvernance du SDIS

Le préfet est généralement représenté au conseil d'administration du SDIS par son directeur de cabinet ou par le responsable du service interdépartemental de défense et de protection civile de la préfecture (SIDPC).

Ce service civil, chargé de l'ensemble des questions de sécurité, devrait lui servir d'expert sur les dossiers à l'ordre du jour. Mais il ne procède à aucune analyse préalable des points à l'ordre du jour des conseils d'administration du SDIS, y compris ceux portant sur les activités opérationnelles, et ne dispose, d'ailleurs, pas toujours des documents diffusés lors de ces conseils.

Si une délibération paraît de nature à affecter la capacité opérationnelle du SDIS ou la bonne distribution des moyens, le préfet, ou son représentant, peut demander une nouvelle délibération, mais cette faculté n'est pratiquement jamais utilisée.

En matière de personnel, près d'une soixantaine d'officiers font l'objet, chaque année, d'une notation conjointe, dans chaque SDIS, de la part du préfet et du président du conseil d'administration⁴⁶. En pratique, et à l'exception du directeur et de son adjoint, ce système d'évaluation reste formel : le préfet ne disposant pas des éléments nécessaires à de réels arbitrages ne fait que confirmer les notes proposées par le directeur du SDIS.

Cette autorité partagée présente aussi des limites, lorsqu'il s'agit d'infliger des sanctions. Dans l'Hérault, l'aggravation du conflit qui l'opposait au directeur du SDIS a conduit le préfet, en juillet 2006, à demander la suspension du directeur pour une durée de six mois avec sursis. Pour être exécutoire, la notification de la décision devait être cosignée par le directeur de la sécurité civile et le président du conseil d'administration du SDIS. Or ce dernier ne l'a pas signée.

Il est, en outre, regrettable que les SDIS soient parfois amenés, sur demande de la préfecture, à engager des moyens pour des tâches allant au-delà de leurs compétences, de surcroît, sans contrepartie financière. Ce

⁴⁶ Article 14 du décret n° 2001-682 du 30 juillet 2001 portant statut particulier du cadre d'emplois des capitaines, commandants, lieutenants-colonels et colonels de sapeurs-pompiers professionnels.

fut le cas, par exemple, dans les Yvelines pour le ramassage de poissons morts à la suite d'une pollution des eaux en 2008 et 2009.

De façon plus générale, le préfet se refuse à intervenir sur les questions relatives à l'organisation et aux moyens du SDIS, sa politique d'achat ou la formation des personnels. Il est vrai que la marge de manœuvre du représentant de l'Etat est étroite face au président du conseil d'administration du SDIS, dans la mesure où les SDIS sont presque exclusivement financés par les collectivités territoriales.

Mais cette abstention apparaît, à bien des égards, excessive. Il serait tout à fait possible au préfet d'agir pour améliorer l'efficacité de la dépense, directement, en exerçant pleinement ses prérogatives, par exemple celles relatives au schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), ou indirectement, en prenant des initiatives pour mutualiser des tâches et mieux coordonner les services.

Le préfet pourrait aussi utiliser ses prérogatives en matière de contrôle de légalité, ce qui est très peu fréquent. Dans les Côtes d'Armor, par exemple, le nouvel organigramme du SDIS résultant d'une délibération du 5 juillet 2007 fait apparaître un nombre très élevé de groupements, générateur d'indemnités de responsabilité et contraire aux dispositions de l'article R. 1424-19 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ; le règlement intérieur au sens de l'article R. 1424-22 du CGCT n'existe pas ; deux centres d'incendie et de secours ont été créés sans arrêté préfectoral, ce qui est contraire aux dispositions de l'article R. 1424-39 du CGCT. Aucune de ces anomalies n'a cependant fait l'objet d'une intervention du préfet au titre du contrôle de légalité

2 - L'élaboration des documents stratégiques

Alors que le code général des collectivités territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 13 août 2004, prévoit que le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) est élaboré sous l'autorité du préfet, qui l'arrête après avis du conseil général et sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS, et que ce schéma est révisé à l'initiative du préfet ou à celle du conseil d'administration, l'action du préfet dans ces matières est souvent limitée.

D'une part, le préfet intervient assez rarement pour préciser les orientations qu'il souhaite voir mises en œuvre dans le schéma départemental. Lorsqu'il le fait, il ne vérifie pas dans le détail si elles ont été prises en compte. D'autre part, les services de la préfecture ne sont pas toujours associés à sa confection. Parfois, ils ne sont même pas saisis de ce document afin de l'examiner de façon approfondie avant sa signature. Il en va de même du règlement opérationnel.

Pourtant, cette intervention est possible. Dans le Cher, les observations formulées par la préfecture sur la plate-forme SAMU/SDIS, la prise en compte des pandémies et l'intégration d'une entreprise parmi les risques technologiques ont été ajoutées dans la version finale du

SDACR. En Seine-Maritime, le préfet a souhaité, lors de la révision de ce document, le renforcement de la présence de sapeurs-pompiers professionnels dans les secteurs les plus exposés aux risques, en particulier dans la Vallée du Commerce.

Enfin, le rôle confié au préfet n'a guère permis d'accélérer la révision des SDACR, dont on a vu qu'ils étaient souvent obsolètes. Dans l'Eure où le schéma date de 1998, l'autorité préfectorale n'a pris l'initiative de demander au président du conseil d'administration du SDIS de relancer sa révision qu'en 2008.

En intervenant de manière si limitée, le préfet se prive du rôle de mise en cohérence qui devrait être le sien. Il devrait ainsi veiller à la compatibilité du projet de schéma départemental avec le schéma régional d'organisation des soins (SROS), le plan Orsec et les multiples plans d'intervention, œuvrer au rapprochement des centres de traitement des appels d'urgence 15 et 18 ou au bon déploiement d'Antares et vérifier que les risques existant dans les zones limitrophes entre plusieurs départements sont bien pris en compte.

Il est, en outre, surprenant que les SDACR n'intègrent pas les moyens de l'État en matière de sécurité civile, en particulier dans la zone Sud (dans le Gard et l'Hérault par exemple), où ils sont essentiels à la lutte contre les feux de forêts. Les moyens spécifiques de l'État pour faire face à certains types de crise, comme les unités de décontamination contre le risque nucléaire, chimique et bactériologique, n'y figurent pas non plus.

Le service interministériel de défense et de protection civile, malgré ses effectifs limités au regard de ceux du SDIS (20 agents dans un département comme la Seine-Maritime, de taille importante et aux risques industriels substantiels, et 6 pour le Cher, département parmi les moins peuplés), devrait, lors de ces travaux de planification, jouer un rôle essentiel d'assistance au préfet. C'est loin d'être toujours le cas, et les échanges d'informations entre SDIS et services de protection civile sont, eux-mêmes, souvent insuffisants dans ce domaine.

3 - L'articulation avec les priorités de sécurité civile

a) L'interopérabilité

L'outil privilégié par l'Etat pour développer l'interopérabilité a été le déploiement du système de transmission Antares. Si les moyens dont dispose l'Etat ont bien été concentrés sur cet objectif, les préfets, sur le terrain, ont eu du mal à en assurer la mise en œuvre.

Dans le Cher, le SDIS avait investi dans un système de communication analogique performant en 2000-2002 et s'est donc montré réticent à l'égard du système Antares qui ne sera opérationnel qu'à partir de 2011 et dont la mise en service va s'étaler jusqu'à fin 2012.

Dans les Côtes-d'Armor, l'équipement en terminaux Antares était achevé, début 2010, mais le système n'y est toujours pas opérationnel. Antarès ne sert, ainsi, actuellement que de dispositif de secours, en cas de difficulté avec le système filaire. Ce retard engendre un problème d'interopérabilité entre les différents services de secours, notamment avec le SAMU qui souhaite intégrer le réseau Antares dans les plus brefs délais.

En Indre-et-Loire, l'ouverture du service Antares a été effectuée en 2009, mais fin 2010, il n'était toujours pas utilisé par le SDIS, malgré le déploiement de matériels et l'importance des investissements réalisés.

Le préfet a également vocation à veiller à la coordination des achats d'équipements utiles à plusieurs entités publiques. Lors du remplacement, en 2006, du bateau-pompe, propriété du Port autonome de Rouen, mis à disposition du SDIS, l'intervention du préfet pour l'acquisition d'un navire qui puisse passer sous les ponts de Rouen a été vaine. Le choix du Port autonome s'est porté sur un remorqueur qui ne passe pas sous le Pont Flaubert, ce qui a rendu obligatoire l'installation d'un réseau d'incendie de première intervention en amont de ce pont.

b) La prévention

En matière de prévention des risques, l'articulation entre le SDIS et les services de la préfecture n'est pas toujours satisfaisante.

En Seine-Maritime, par exemple, le directeur du SDIS a alerté le préfet en 2006 sur des arrachements de canalisations de gaz. Celui-ci n'a cependant commencé à prendre des initiatives (formation, sensibilisation, meilleur respect des règles) qu'en 2008 et elles mériteraient d'être amplifiées.

Si les SDIS participent à la quasi-totalité des exercices de prévention organisés par la préfecture, y compris en engageant des moyens sur le terrain, ces exercices peuvent rencontrer des difficultés. Dans les Côtes-d'Armor, le SDIS a mis en question la gratuité de sa participation et refuse les exercices en temps réel pour des raisons budgétaires. Ce même SDIS organise à son initiative divers exercices qui ne font pas l'objet d'un compte-rendu, contrairement à ceux organisés par le préfet.

La loi du 13 août 2004 a institué des réserves communales de sécurité civile, qui sont un outil de mobilisation civique à la disposition des maires, en cas de crise ou de catastrophe naturelle, permettant d'assurer l'information préventive de la population, l'alerte et la gestion des crises. Pour leur mise en place, le préfet doit conseiller aux communes de consulter systématiquement le SDIS, ce qui n'est pas toujours le cas. En juin 2010, par exemple, trois communes du département des Côtes-d'Armor ont créé une réserve communale sans que le SDIS y soit associé.

Le service de protection civile doit aussi entretenir d'autres relations étroites avec le SDIS, notamment pour le suivi des établissements recevant du public (ERP). L'existence de deux logiciels, celui des SDIS au plan national (dénommé ERP V.2) et celui de la préfecture, peut les rendre malaisées, comme c'est le cas dans les Côtes-d'Armor.

c) Les échanges d'informations

Le représentant de l'État a la responsabilité « d'évaluer en permanence l'état de préparation aux risques », ce qui implique qu'il dispose des informations nécessaires. Or, le préfet manque souvent des données indispensables à une évaluation globale de l'activité opérationnelle. Les SDIS ne les lui transmettent pas toujours, ou de manière partielle. Elles peuvent être inexactes, parce qu'elles n'intègrent pas le délai moyen d'alerte dans les délais d'intervention, voire fausses : ainsi dans l'Eure, aucune violence urbaine n'est recensée.

Ce contexte ne permet pas au préfet ou à son représentant de disposer d'un minimum d'expertise. Dans l'Eure, alors que le président du conseil d'administration du SDIS se plaint de l'abondance des moyens d'intervention, le service interministériel de défense et de protection civile aurait pu mener une étude statistique sur leur adaptation, mais il n'a pas été sollicité.

Les difficultés de l'exercice de l'autorité partagée entre préfet et président du conseil d'administration du SDIS peuvent déboucher sur deux recommandations radicales et diamétralement opposées : soit confier toutes les responsabilités au président du conseil général, soit étatiser complètement le dispositif.

La solution consistant à confier toutes les responsabilités au département est souhaitée par certains présidents de conseil général, déplorant que le département supporte l'essentiel du financement des SDIS, alors qu'une grande part des coûts résulte des normes et référentiels fixés par l'Etat. Ceux-ci prônent, en conséquence, l'application du principe « qui paye commande », qui aurait pour effet de donner au président du conseil général le pouvoir opérationnel aujourd'hui exercé par le maire et le préfet.

À l'inverse, les partisans de l'étatisation des SDIS estiment que la sécurité civile est une compétence régaliennne, impliquant une égalité de traitement sur le territoire et qui ne doit donc pas être décentralisée. Ils considèrent aussi que l'étatisation serait le moyen de soustraire les élus locaux à la pression des organisations représentatives des sapeurs-pompier qui contribue à la dérive des coûts.

Aucune de ces deux solutions n'est probablement pertinente, car l'État, garant de l'intérêt général, a toute sa légitimité en matière de sécurité civile et le rôle des collectivités locales est légitime, s'agissant d'une mission qui se déploie sur leurs territoires.

Sans doute ne convient-il donc pas de réformer à nouveau le système de gouvernance partagée mis en place avec la départementalisation. Mieux vaut faire mieux fonctionner le dispositif actuel, en faisant en sorte que l'État exerce effectivement la plénitude de ses attributions afin de jouer son rôle de régulation et de mise en cohérence.

B - Le préfet de zone

Les pouvoirs du préfet de zone⁴⁷ en matière de sécurité civile, définis par le décret du 16 janvier 2002, ont été modifiés et accrus par le décret du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité. Ce dernier texte lui confie le pouvoir de « diriger » l'action des préfets de département en matière de sécurité civile et non seulement de les « coordonner ».

En dehors de ses missions de planification, de coordination et d'utilisation des moyens nationaux à l'échelon zonal et de ses compétences en matière de fonds d'aide à l'investissement, le pouvoir du préfet de zone vis-à-vis des SDIS se limitait, sous l'empire du décret de 2002, à la coordination de la formation des sapeurs-pompiers (article 7). L'alinéa 5 de l'article 3 du nouveau décret de 2010 lui confie la mission explicite d'assurer leur complémentarité pour faire face à des événements exceptionnels concernant plusieurs départements.

L'enquête sur le niveau zonal s'est limitée à la zone Ouest, mais les constatations faites recoupent des éléments observés dans les contrôles effectués sur les SDIS et les préfetures de département.

1 - La coordination opérationnelle

Le renforcement du pouvoir du préfet de zone était utile, à la lumière de certaines difficultés de coordination opérationnelle intervenues ces dernières années, en matière de moyens aériens (tempête Xynthia, par exemple) ou d'intervention des SDIS pour nettoyer les côtes, touchées par les pollutions lors du naufrage du bateau MSC Napoli, en janvier 2007.

Des conventions d'assistance mutuelle ont été, le plus souvent, conclues entre des départements limitrophes, mais il y a encore des exceptions. Dans la quasi-totalité des cas, elles ne s'appliquent, en outre, que lorsque les moyens départementaux ne suffisent pas, alors qu'une organisation plus rationnelle justifierait une coopération plus étroite (par exemple, entre la Seine-Maritime et l'Eure, compte tenu de la topographie). Une telle vérification de la cohérence de ces documents au niveau zonal est souvent absente.

De façon plus générale, l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales ne prévoit pas la consultation du préfet de zone, lors de l'élaboration des SDACR, ce qui est regrettable.

2 - La formation

L'état-major de zone (EMZ) assure, sous l'autorité du préfet de zone, le contrôle et l'instruction des agréments de formation, avant

⁴⁷ Il y a en France sept zones de défense métropolitaine et cinq pour l'outre-mer.

transmission à la DGSCGC. Il s'efforce d'assurer une certaine cohérence de la carte et du catalogue zonal de formation.

Comme au plan national plusieurs facteurs empêchent cependant que s'instaure une cohérence optimale, le préfet de zone ne connaît pas systématiquement les outils de formation disponibles. En cas de redondance d'une proposition de formation respectant les dispositions réglementaires, il lui est difficile de s'y opposer. Une fois les formations mises en place, le contrôle de la réalité des contenus n'intervient qu'au moment du renouvellement au bout de trois ans et sur la base d'une fiche bilan, sans expertise sur le terrain.

Il n'existe pas de véritable schéma d'orientation zonal (pour les spécialités de haut niveau) ou régional.

3 - La gestion du fonds d'aide à l'investissement

En dehors des équipements financés sur un préciput national, le préfet de zone de défense sous-répartit les crédits, après un avis consultatif de commissions zonales, au sein desquelles sont représentés les élus locaux. Malgré les recommandations des circulaires annuelles de renforcer la sélectivité des interventions, la procédure continue à présenter plusieurs difficultés au niveau de la zone.

De nombreux préfets de département ne font aucune présélection (trois ou quatre seulement sur les 20 départements de la zone ouest). Certains choix restent contestables, par exemple la décision en 2008, dans la zone Ouest, de financer des camions-citernes ruraux, plutôt que des camions-citernes forestiers, alors que ces derniers équipements sont les seuls à être aptes à lutter contre les feux de forêt.

Les priorités de l'Etat ont, parfois, du mal à se concrétiser de manière cohérente. En matière de risque chimique ou radiologique, les SDIS de la zone Ouest disposent de 27 unités mobiles d'intervention. La capacité opérationnelle de ces équipements est, parfois, limitée, du fait des réticences de certains SDIS à former du personnel pour les utiliser. Dans le Maine-et-Loire, par exemple, la cellule mobile d'intervention radiologique a disparu de l'organisation du SDIS.

Les choix de la zone ne sont pas toujours respectés au plan national, certains SDIS s'adressant directement à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises sans que l'état-major de zone soit au courant. Cette possibilité de recours est malsaine. La zone Ouest, par exemple, a décidé, en 2009, de ne pas subventionner les fourgons mousse de grande puissance, mais une aide a été finalement accordée sur le préciput national.

Ces différents exemples montrent que l'effort de sélectivité et de rigueur dans la gestion du fonds d'aide à l'investissement doit être poursuivi et amplifié.

4 - La mutualisation et la coordination des moyens

La mutualisation des achats entre SDIS progresse depuis trois ans. Un tiers des 450 ambulances achetées par les SDIS en 2010 l'ont été par l'intermédiaire de l'UGAP, la centrale d'achat public. Un département sur trois a eu recours à cette centrale pour acquérir des véhicules d'incendie, et plus de la moitié pour l'achat de matériels portables. Ces initiatives, lorsqu'elles existent, comme dans les Yvelines pour les achats de carburants ou de certains matériels, ou pour la formation en risques radiologiques, sont prises par les SDIS eux-mêmes.

La mutualisation des moyens reste, néanmoins, insuffisante, en particulier à l'échelon de la zone, en dépit de quelques réalisations comme la création d'une équipe de secours médical hélicoptérée en région Rhône-Alpes. L'exemple des achats des terminaux d'Antarès par chacun des SDIS de la zone Ouest est un des plus significatifs. Des écarts importants et injustifiés ont été constatés sur le prix de l'ensemble des matériels, quels que soient leur montant unitaire et leur quantité, et pouvant aller jusqu'à 474 %. Pour ces équipements, chaque SDIS négocie directement avec un fournisseur qui, en l'espèce, est unique.

Certains centres spécialisés mériteraient, en outre, une mutualisation supra-départementale. Il en va ainsi du centre de secours nautique du SDIS des Côtes-d'Armor, situé à Saint-Quay-Portrieux. Ses délais d'engagement, son faible nombre d'interventions et la nature de ses missions, avec, pour corollaire, des besoins spécifiques de formation, justifieraient une mutualisation des ressources supra-départementale, de préférence à proximité d'un hélicoptère.

D'une manière plus générale, peu a été fait pour la création d'établissements publics interdépartementaux (EPISDIS), prévus par la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile pour mutualiser les achats, la formation, l'information de la population aux risques ou la réalisation d'études. Le principal exemple d'EPISDIS, le conservatoire de la forêt méditerranéenne, a, pourtant, montré tout son intérêt dans la prévention et la lutte contre les feux de forêt.

Enfin, la mutualisation de dépenses entre les SDIS et l'Etat est trop peu répandue, alors qu'ils ont des besoins d'équipement et de formation similaires, qu'il s'agisse, par exemple, des équipes cynophiles dotées de chiens de recherche ou des unités affectées à la protection NRBC (nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique), qui existent à la fois dans la police, la gendarmerie et les SDIS. On la trouve, cependant, dans quelques départements, par exemple, dans le Cher et le Gard.

III - L'organisation du secours d'urgence à personne

Le secours d'urgence à personne est assuré, dans notre pays, par plusieurs acteurs. Les SDIS (7 277 centres, 248 264 sapeurs-pompiers, dont 5 132 médecins et 5 565 infirmiers, 6 144 véhicules de secours et d'aide aux victimes) sont chargés « des secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes » (article L. 1424-2 du code général des collectivités locales).

Les services d'aide médicale urgente – les SAMU – (101 SAMU, avec un effectif consacré à la régulation équivalent à 955 médecins, 2 003 personnels non médecins⁴⁸) dépendent du ministère chargé de la santé et sont gérés par les hôpitaux. Ils ont, notamment, pour mission (article R. 6311-1 du code de la santé publique (CSP)) de « répondre par des moyens exclusivement médicaux aux situations d'urgence ». Ils peuvent faire appel aux services médicaux d'urgence et de réanimation (SMUR)⁴⁹ (370 services, 500 médecins, 600 infirmiers, 380 ambulances, 200 véhicules).

Ces deux catégories de services ont des logiques d'intervention différentes. Les SDIS interviennent immédiatement pour porter assistance avec des moyens standardisés. Les SAMU interviennent, dans le cadre d'une régulation médicale⁵⁰, en adaptant les moyens à l'état de santé du patient. Pour ce faire, ils peuvent faire appel, soit au SMUR, pour un transport médicalisé, soit à un transporteur sanitaire privé (13 000 ambulances privées participant à l'aide médicale urgente), pour un transport non médicalisé vers le service d'urgence d'un établissement de santé, soit au SDIS.

D'une manière générale, le vieillissement de la population et les restructurations de la carte de l'offre de soins, qui concernent les hôpitaux et la médecine de ville, ont accru la demande de transport sanitaire d'urgence. Les difficultés de l'assurance maladie ont rendu plus sensible la question du financement du système et ont pu conduire à faire davantage appel aux SDIS pour les secours d'urgence. Dans un contexte de plafonnement, voire de réduction de leurs autres activités, ces derniers ont intérêt à les prendre en charge, pour conforter leur rôle, leur organisation et leurs moyens. Le besoin de protection de la population, accompagné de la gratuité de la plupart des interventions des SDIS, explique également que l'on fasse de plus en plus appel aux pompiers, y

⁴⁸ Rapport de la mission direction générale d'organisation des soins relative à la modernisation des SAMU, juillet 2010.

⁴⁹ Les SMUR sont aussi des services hospitaliers, mais ils utilisent, dans certains départements, les moyens des SDIS, qu'ils leur remboursent sur la base de conventions spécifiques.

⁵⁰ La régulation médicale consiste à orienter la prise en charge à partir d'une appréciation par téléphone et par un médecin de la situation médicale.

compris pour des accidents médicaux mineurs ne justifiant pas leur intervention.

Si le système actuel a pour incontestable avantage d'apporter une réponse globalement satisfaisante à l'objectif de secourir les personnes dans les meilleures conditions, comme en témoigne le nombre réduit de plaintes des usagers, ce résultat est obtenu au prix de difficultés et de coûts qui nuisent à une utilisation optimale des moyens.

A - Le rôle des SDIS

Les SDIS sont le principal acteur du secours. En 2009, le nombre de leurs interventions pour premier secours à personne a été deux fois plus élevé que le nombre d'interventions du SMUR pour la prise en charge médicalisée⁵¹.

1 - Du prompt secours au départ réflexe

Les trois numéros d'urgence 15, 18 et 112⁵² sont hébergés dans deux centres publics de réception et de traitement, le centre de réception et de régulation des appels du SAMU (centre 15) et le centre de traitement de l'alerte des SDIS (centre 18). Chacune des plates-formes bascule sur l'autre les appels en fonction des compétences de chacun.

L'accroissement du rôle du SDIS tient, pour l'essentiel, à la multiplication des situations de « prompt secours », dénomination à laquelle a succédé, depuis 2008, celle de « départ réflexe ». Le prompt secours a été défini dans une circulaire du 18 septembre 1992 et permet au SDIS d'intervenir avant même l'avis de la régulation médicale.

Le prompt secours est utilisé pour des appels au centre 18 correspondant aux missions des SDIS, c'est-à-dire un accident, une victime ou une catastrophe, qui interviennent, en règle générale, dans un lieu public. Il est aussi mis en jeu lorsque la gravité de la situation sanitaire est incertaine. En principe, la coordination avec le médecin régulateur du SAMU intervient, alors, en cours de route et se traduit souvent par l'envoi parallèle de véhicules du SMUR.

L'absence de régulation médicale préalable est, parfois, inévitable, en cas d'incertitude. En revanche, lorsque ce n'est pas le cas, rien n'empêche le SDIS d'intervenir, même dans les cas où seule la présence du SAMU est utile. Ce dernier est, lui, dépendant de la régulation médicale. L'asymétrie du dispositif peut ainsi générer des doublons injustifiés dans les interventions.

Depuis la mise en place du référentiel commun « organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente » du 25 juin 2008, le

⁵¹ Source : Rapport d'exploitation juin 2010 de l'enquête nationale « application par les SIS et SAMU du référentiel commun ».

⁵² Le « 112 » est le numéro européen d'appel d'urgence.

départ réflexe a vu sa place fortement accrue. Il peut avoir lieu à la suite des appels arrivant au centre 15 et être mis en œuvre pour des motifs beaucoup plus nombreux (accouchement imminent, détresse respiratoire, altération de la conscience). Il est paradoxal que, s'agissant, le plus souvent, de problèmes strictement médicaux, les textes entérinent une diminution du rôle de la régulation médicale.

Ce référentiel, qui valide, certes, des pratiques qui existaient déjà, de fait, dans de nombreux départements, confère donc un rôle supplémentaire aux SDIS dans l'intervention sanitaire d'urgence, mais sans régulation médicale préalable. La possibilité d'une utilisation redondante des moyens s'en trouve accrue.

2 - L'indisponibilité des transporteurs sanitaires privés

Dans le cadre de l'agrément n° 1 du décret n° 87-965 du 30 novembre 1987, les ambulanciers privés sont tenus de participer, dans la mesure de leurs moyens techniques et humains, à l'aide médicale urgente et à la permanence des soins (AMU-PDS). Ils ont pour mission de prendre en charge les urgences pré-hospitalières à caractère sanitaire qui ne nécessitent pas la présence d'un médecin.

Chaque entreprise d'ambulanciers, à tour de rôle, doit ainsi mettre, journalièrement, un ou plusieurs équipages à la disposition du SAMU, qui les missionnent pour des transports sanitaires, médicalisés ou non, vers les services d'urgence des centres hospitaliers publics ou privés.

Le SDIS ne peut, en principe, être sollicité par le régulateur du centre 15 pour un simple transport sanitaire qu'en cas d'indisponibilité des ambulances privées. Il y a, alors, carence ambulancière, ce qui donne droit à un défraiement du SDIS par l'assurance maladie sur des bases tarifaires réglementaires. Le SDIS participe ainsi à la permanence du secours et du transport sanitaire.

Selon l'article L. 1424-42 du code général des collectivités locales, ces situations de « défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés », précisées par l'arrêté du ministre de l'intérieur du 30 novembre 2006, sont pour les SDIS « hors-missions ».

De nombreux textes ont tenté de préciser la nature de ce « défaut de disponibilité » et la notion de « carence ambulancière ». Dans le référentiel national, la contribution des sapeurs-pompiers au secours d'urgence à personnes est présentée comme supplétive et complémentaire du dispositif de soin et d'aide médicale d'urgence.

Ces dispositions ne correspondent plus à la réalité. Dans plusieurs départements, l'appel aux pompiers pour assurer des transports sanitaires en cas de carence des ambulanciers privés est devenu pratiquement systématique. C'est, par exemple, le cas dans la Sarthe ou dans le Var, où le centre 15 recourt directement aux services du SDIS, sans faire préalablement appel aux ambulanciers privés. Le nombre de carences, la

nuit, les dimanches et jours fériés, y est très élevé. Malheureusement, la proportion des interventions abusives des SDIS n'est pas connue.

Le dispositif aboutit ainsi à solliciter les SDIS pour des activités en marge de leurs missions et à sous-utiliser les ambulanciers privés, dont c'est la mission définie par le législateur. Cette situation est due à plusieurs facteurs. Même si l'intervention des ambulanciers est obligatoire, lorsqu'ils sont sollicités, leurs indisponibilités sont parfois liées à l'absence de convention entre les ambulanciers privés et les SAMU. Le régulateur du SAMU a, en outre, tendance à considérer, parfois à juste raison, que les sapeurs-pompiers constituent une solution plus pratique, avec des délais d'intervention plus courts et des équipements mieux adaptés. Certains SDIS peuvent eux-mêmes trouver un intérêt à accomplir ces missions pour améliorer leurs statistiques d'activité et mieux justifier l'octroi de nouveaux moyens.

Enfin, il paraît parfois moins coûteux de faire appel au SDIS, car il ne facture pas toujours son intervention ou ne se fait pas rembourser par le centre hospitalier, faute de disponibilités financières de ce dernier. Cette analyse n'est, pourtant, pas fondée : le coût complet du transport sanitaire est en effet plus important lorsqu'il est réalisé par des sapeurs-pompiers que par un ambulancier, car le départ d'un véhicule armé de trois à quatre personnes représente un coût salarial élevé. L'heure d'intervention pour secours sanitaire coûterait de 260 à 1 130 € selon les SDIS, d'après une étude de l'Assemblée des départements de France (ADF) réalisée en 2008. Les ambulanciers estiment leur coût horaire à 100 €.

Cette différence se retrouve, d'ailleurs, avec une certaine logique, dans la tarification des interventions. S'agissant des ambulanciers privés, un forfait « transport sanitaire » est établi sur une base kilométrique et en fonction de la zone géographique ; le coût associé à un transport pré-hospitalier est d'environ 90 €⁵³ (tarif 2011 de la sécurité sociale). Pour assurer une garde de nuit, le week-end et les jours fériés, l'ambulancier privé reçoit une indemnité forfaitaire de 346 € par permanence et par véhicule, pour compenser la mise à disposition de l'équipage ambulancier pendant 12 heures d'amplitude journalière. Si l'ambulance de garde est sollicitée pendant cette période, il est rémunéré, au surplus, à hauteur de 40 % du tarif sécurité sociale prévu pour les interventions de nuit, soit d'environ 63 €⁵⁴. Ainsi hors frais fixes de permanence ou de garde, le coût pour l'assurance maladie de l'appel aux ambulanciers privés est,

⁵³ Plus précisément, entre huit heures et vingt heures en semaine, 85,48 € plus 2,12 € par km parcouru pour les départements de la petite couronne et certaines communes des autres départements d'Ile-de-France, 79,04 € plus 2,12 € par km parcouru au-delà du 3^{ème} km pour les autres agglomérations, et 72,97 € plus 2,12 € par km parcouru au-delà du 3^{ème} km en dehors des agglomérations.

⁵⁴ Le tarif de nuit correspond au tarif de jour majoré de 75 %, soit environ 157,5 € sur la base d'un coût de 90 €.

dans le cas général⁵⁵, inférieur au tarif de rémunération des interventions des SDIS (105 €).

Le rôle de ce régime de tarification dans le nombre de carences ambulancières est discuté. Avec un paiement à l'intervention inférieur de nuit, il peut être considéré comme peu incitatif pour les ambulanciers. A l'inverse, son montant réduit est la contrepartie d'une prise en charge forfaitaire des frais fixes, via le forfait par permanence.

Il reste que le recours privilégié aux interventions des sapeurs-pompiers apparaît tout à fait excessif. Il ne correspond pas aux textes, il fait choisir souvent inutilement le moyen le plus coûteux et génère des charges supplémentaires peu justifiées. Lorsque les sapeurs-pompiers interviennent, la nuit, sans véritable justification, le coût est à la charge des SDIS, alors que l'ambulancier privé continue d'être rémunéré par l'assurance maladie.

Dès lors qu'il est prévu que les ambulanciers privés soient les premiers appelés, le dispositif de régulation devrait s'articuler autour de cette priorité.

Au total, l'existence et les difficultés de coordination de trois dispositifs de secours d'urgence, dont les champs d'intervention se recoupent largement, génèrent des surcoûts non négligeables. Il n'est pas anormal que, s'agissant de faire face à des urgences par définition peu prévisibles, le dispositif soit calibré pour gérer dans de bonnes conditions toutes les situations opérationnelles, mais les dépenses et les investissements pourraient, à l'évidence, être plus efficaces et éviter davantage les doublons si la régulation de l'ensemble était mieux assurée.

B - La coopération entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers

L'efficacité du système et le bon emploi des moyens publics impliquent une bonne coordination des interventions des différents acteurs - SAMU, SDIS et ambulanciers privés - , une répartition claire de leurs compétences et un rôle majeur de la régulation médicale. Ces conditions sont, cependant, loin d'être remplies.

1 - Des schémas d'organisation mal coordonnés

L'articulation entre l'organisation des SAMU et celle des SDIS requiert des dispositions d'autant plus impératives que chacun d'eux se structure dans des logiques territoriales divergentes. Alors que les services d'incendie et de secours sont organisés à une échelle départementale, l'aide médicale d'urgence s'inscrit dans le cadre plus général de la politique de régulation de l'offre de soins.

⁵⁵ Il ne devient supérieur que si le lieu de l'intervention est distant de l'hôpital de plus de 40 kilomètres environ.

La direction générale de l'offre de soins s'est efforcée, ces dernières années, d'en améliorer l'organisation territoriale. Sur la base du constat de la persistance de fragilités opérationnelles et technologiques des SAMU et de leur hétérogénéité, elle demande aux agences régionales de santé (ARS) de faire émerger des solutions régionales⁵⁶.

Cette évolution s'effectue dans un contexte d'insuffisante coordination des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et des schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS). Malgré la circulaire interministérielle n° 2007-457 du 31 décembre 2007, la mise en cohérence de ces documents est loin d'être généralisée (Manche, Sarthe, Puy-de-Dôme), même si elle existe dans certains départements (Aisne, Haute-Marne, Marne, Vaucluse, Pas-de-Calais).

2 - Des conventions locales souvent absentes

Les circulaires de 1992, 1996 et 2004 ont défini les principes du partage de compétences entre SDIS, SAMU et ambulanciers privés et demandé aux préfets d'agir pour que des conventions tripartites soient conclues dans chaque département.

En 2007, une réflexion sur un référentiel commun national a été engagée. Un comité quadripartite (SAMU, directeurs de SDIS, direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et direction générale de l'organisation des soins (DGOS)) s'est constitué pour y travailler. Après avoir reçu un avis favorable de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), le référentiel a été publié sous la forme de deux arrêtés du 24 avril 2009 portant, respectivement, sur les relations entre SAMU et SDIS, d'une part, et entre SAMU et transporteurs sanitaires, d'autre part.

Depuis l'adoption du référentiel commun, deux conventions doivent être conclues, l'une entre le SAMU et le SDIS, l'autre entre le SAMU et les ambulanciers. Les départements disposant d'une convention tripartite doivent la réécrire sous la forme de deux textes distincts.

Ainsi, des conventions conclues par chaque SDIS, dans un premier temps tripartite, puis, plus récemment, bipartite, devaient couvrir la période contrôlée, depuis 2002. L'accord des parties n'a, cependant, pas été trouvé dans plusieurs départements (Essonne, Hérault ou Vendée, par exemple).

Les préfetures ont, toutefois, aidé à des avancées sensibles dans les conventionnements. Dans les Yvelines, la préfeture a pris des initiatives pour la conclusion de la convention tripartite (2007), qui prévoit notamment la mise en place d'une garde ambulancière et le transfert de l'activité ne rentrant pas dans les missions du SDIS vers

⁵⁶ Instruction de la DGOS du 16 mai 2011.

d'autres opérateurs, avec un calendrier de mise en place et des indicateurs de suivi.

Dans l'Hérault, l'application du référentiel commun a fait l'objet d'une réunion de concertation en février 2010 à la préfecture, débouchant sur un accord de principe pour une convention-cadre entre le SAMU et le SDIS, avec la mise en place, à terme, d'une plate-forme commune de traitement des appels.

Au plan national, le suivi de l'utilisation du référentiel commun est encore insuffisant.

Un comité national de suivi, composé essentiellement de représentants de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) et de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) doit suivre son application pour pouvoir proposer des évolutions. Il est également chargé d'arbitrer les conflits, lorsque les instances locales ne s'accordent pas, et de faire des recommandations. Ce suivi national est difficile à assurer, car la DGSCGC ne dispose pas d'informations pertinentes en temps réel sur les situations locales.

Pour mieux connaître la réalité de l'application du référentiel, la DGSCGC a demandé aux préfets, à la fin de l'année 2009, de lui adresser un bilan de sa mise en œuvre. En avril 2010, 40 départements n'avaient pas apporté de réponse.

Les éléments recueillis après une nouvelle sollicitation mettent en évidence les écarts de dénombrement des interventions selon les sources (SAMU, SDIS) et ne permettent pas de connaître avec précision les situations locales.

En outre, le suivi global du secours à personne est cloisonné. Le ministère de la santé pilote un comité national de suivi « aide médicale d'urgence » en bilatéral avec la DGSCGC, mais en l'absence des ambulanciers privés, et un autre comité national de suivi « transport sanitaire » en bilatéral avec les ambulanciers privés, mais en l'absence de la DGSCGC. Le dispositif n'est ainsi cohérent ni à l'échelon local, du fait de l'établissement de deux conventions bipartites, ni à l'échelon national.

3 - Des centres d'appel commun encore rares

Un centre d'appel commun 15-18 peut, bien entendu, faciliter la coordination entre le SAMU et le SDIS. En 2008, il n'y avait encore que 16 centres communs, dont 11 physiques et cinq « virtuels », c'est-à-dire sans rapprochement géographique mais avec une unité complète de fonctionnement informatique et radiotéléphonique rendue possible par le réseau numérique commun Antares. 13 étaient en projet. Dans 67 départements, aucun centre commun n'est prévu, les deux centres de réception de l'alerte communiquent simplement par voie téléphonique.

L'existence d'une plate-forme commune donne, pourtant, des résultats plutôt concluants. Dans le Cher, le regroupement a été mis en place, en 2005, à la suite de problèmes d'interventions constatés au début des années 2000, et après que des contentieux ont été engagés par les proches de victimes. La création de cette structure commune a fluidifié les relations entre les deux services, qui partagent désormais une culture commune de travail.

La réticence à mettre en place des plates-formes communes s'explique par des relations conflictuelles ou, au mieux, distendues entre les deux services. Les contingences matérielles liées à leur localisation physique, souvent évoquées comme justification à l'inaction, ne sont pas convaincantes, dès lors que des plates-formes communes virtuelles sont tout à fait possibles. La perspective d'un regroupement immobilier, comme dans le Rhône entre l'état-major de zone et le SDIS, n'a même pas suffi pour que le projet de création d'une plate-forme d'appel commune puisse enfin aboutir, après trois échecs.

Lorsque les centres sont séparés, un partage d'informations est, certes, souvent rendu possible par une interconnexion radiophonique ou par des lignes téléphoniques dédiées entre le centre 15 et le centre 18. Mais cette solution est très insuffisante.

Dans le Gard, malgré l'implication du préfet, le projet de création d'une plate-forme commune 15-18 n'a pas abouti. Les relations entre les centres d'appel sont assurées grâce à des lignes téléphoniques dédiées et au déport des applications informatiques permettant à chaque service de suivre en temps réel les interventions de l'autre. La qualification des interventions continue, cependant, à poser problème.

En Seine-Maritime, il n'y a pas de plate-forme commune, le SDIS, installé au centre du département (Yvetot), étant éloigné des deux grands hôpitaux de Rouen et du Havre. Les relations sont assurées par l'interconnexion des deux dispositifs, mais plusieurs difficultés subsistent de ce fait (différences d'information entre SAMU et SDIS, réclamations, tensions récurrentes entre le SDIS et le SAMU du Havre). Pour améliorer l'interopérabilité, le développement d'un logiciel est envisagé, mais n'est pas encore intervenu. Il n'est pas sûr, en outre, que la mise en place de ce nouveau logiciel soit, au bout du compte, plus économique et aussi efficace qu'une véritable plate-forme commune 15-18.

Le développement des plates-formes communes SAMU-SDIS est, aussi, rendu compliqué par le cadre géographique de chaque intervenant. Contrairement aux SDIS, dont la compétence est départementale, les filières de prise en charge médicale et l'intervention des SMUR, sur régulation des SAMU, sont définies au niveau régional.

Dans ce contexte, les efforts pour établir une entière compatibilité technique des communications informatiques et radiotéléphoniques entre SAMU et SDIS, outre qu'ils sont particulièrement indispensables, restent, à ce jour, insuffisants.

4 - Les services de santé et de secours médical (SSSM) des SDIS

Les SDIS disposent, depuis les années 1980, d'un service de santé et de secours médical (SSSM), dont les missions initiales comportaient principalement le suivi médical des sapeurs-pompiers et se sont progressivement étendues. Le service pour la population constitue, aujourd'hui, l'essentiel de son activité. En 2009, sur les 186 590 interventions du SSSM, 5 823 ont concerné les sapeurs-pompiers et 177 694 la population⁵⁷.

En 2010, le SSSM comptait 11 755 sapeurs-pompiers, dont 94 % de volontaires. Les effectifs sont en augmentation, en particulier celui des infirmiers, qui a augmenté de 40 %, depuis 2006.

En ce qui concerne les infirmiers sapeurs-pompiers volontaires (ISP), ce développement s'effectue sans coordination des plannings avec les hôpitaux dans lesquels ils travaillent. Ce défaut de coordination peut nuire au bon exercice de leur fonction principale à l'hôpital.

Leur recrutement important, ces dernières années, a facilité l'appel aux SDIS pour de l'aide médicale d'urgence. Mais leur présence aléatoire dans les équipages, combinée à l'accroissement des départs réflexes, peut conduire à une surmédicalisation ou à une sous-médicalisation, selon les missions. Le dispositif apparaît, de ce point de vue, insuffisamment coordonné et encadré.

C - Le partage du financement : l'indemnisation des carences ambulancières

1 - Les écarts de comptage

Dans le cas où le centre 15 n'a pu mobiliser un transporteur sanitaire privé, les dispositions relatives à la carence ambulancière doivent s'appliquer : intervention des sapeurs-pompiers et indemnisation du SDIS par le centre hospitalier siège du SAMU. Le remboursement s'effectue sous l'autorité des agences régionales de santé. La difficulté est de déterminer quelles interventions du SDIS à la demande du centre 15 relèvent de la carence ambulancière. La régulation du SAMU (centre 15) est ainsi décisive pour la prise en charge, non seulement opérationnelle, mais aussi financière.

Une enquête récente⁵⁸ montre que le nombre de carences répertoriées par les SDIS (140 540 en 2009) est très supérieur à celui recensé par les SAMU (92 861). Les ministères concernés constatent un écart de 60 % entre les deux sources d'informations et concluent que se

⁵⁷ Source : enquêtes annuelles 2010 et 2011 de la DGSCGC auprès des SDIS, concernant les années 2009 et 2010.

⁵⁸ Enquête menée en parallèle, en 2010, par la direction générale de l'offre de soins (DGOS) auprès des SAMU et par la DGSCGC auprès des SDIS.

trouve ainsi confirmée « la divergence d'interprétation entre les deux structures sur la définition de l'indisponibilité ambulancière ».

Celle-ci est due à des pratiques différentes : le SAMU part sur la demande du régulateur qui qualifie la mission, alors que les sapeurs-pompiers peuvent partir sans intervention du régulateur et font qualifier la mission après coup.

2 - L'indemnisation des interventions des SDIS par l'assurance-maladie

En 2009, le montant des carences dues s'élève, d'après la DGOS, à 17 M€. Selon l'article 4 de l'arrêté du 30 novembre 2006, trois modalités financières de remboursement sont proposées. La plupart des indemnisations se font à l'intervention, à hauteur de 105 €. Elles sont payées par les hôpitaux à partir de financements de l'assurance maladie.

Ce régime pose plusieurs problèmes. L'existence de trois modalités possibles et la liberté de convenir du montant de l'indemnisation ouvrent la possibilité de différences de traitement, d'un département à l'autre. L'indemnisation repose, en outre, sur la comptabilisation et la qualification des interventions, dont la fiabilité et la validité ne sont pas assurées. Enfin, le montant de 105 € n'a pas été réactualisé depuis 2006. Il ne prend pas en compte le coût lié au personnel engagé dans ces interventions, compte tenu de son obligation de disponibilité permanente. Cela présuppose que ces interventions hors missions propres du SDIS n'auraient aucune incidence sur le dispositif d'astreinte ou de garde des SDIS, ce qui ne va pas de soi.

Toutefois, les discussions en cours entre la direction générale de l'organisation des soins (DGOS) et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) ne portent que sur l'évolution et la réactualisation de ce montant ; il n'y a pas de discussion sur le fond, sur le principe même de ce dispositif.

Une mise à plat par la DGSCGC des coûts complets et marginaux des interventions dans les SAMU et les SDIS, ainsi que leur réactualisation régulière sont nécessaires.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La coordination de l'action de l'Etat et des différents partenaires du secours à personne est indispensable pour garantir une bonne efficacité à un moindre coût de l'intervention des SDIS. Elle est compliquée dès lors que l'Etat a un rôle normatif important sans en supporter les conséquences financières. Elle reste actuellement très imparfaite.

L'action de l'administration centrale compétente, la direction chargée de la sécurité civile au ministère de l'intérieur, est dispersée et comporte de nombreuses lacunes. Le préfet de département utilise assez peu ses pouvoirs pour faire prévaloir des priorités en matière d'organisation et de moyens. Le préfet de zone joue un rôle trop limité, en particulier pour impulser une politique très active de mutualisation.

La coordination du secours d'urgence à personne s'effectue au prix de difficultés non négligeables et de coûts importants, du fait de l'absence trop fréquente de régulation médicale préalable, de la rareté des centres d'appel communs entre le SDIS et le SAMU, et des insuffisances de l'articulation entre les schémas d'organisation et du partage des financements.

La Cour et les chambres régionales des comptes font donc les recommandations suivantes :

3-1- instituer en amont de la conférence nationale d'incendie et de secours (CNSIS) une structure restreinte de concertation entre l'Etat et les présidents de conseils généraux sur les décisions relatives aux SDIS ;

3-2- affecter exclusivement les crédits du FAI à des opérations d'intérêt national faisant l'objet d'achats mutualisés ;

3-3- évaluer l'utilisation d'Antares ;

3-4- assurer une meilleure coordination interdépartementale et zonale dans le domaine opérationnel ;

3-5- donner aux préfets les orientations nécessaires à l'exercice efficace et cohérent de leur rôle vis à vis des SDIS ;

3-6- mettre en place une régulation unique du secours à personne en rendant obligatoire, dans les meilleurs délais, l'unification des centres de traitements des appels dans tous les départements qui en sont dépourvus ;

3-7- encadrer le rôle des infirmiers sapeurs-pompiers, et mieux articuler avec les hôpitaux les modalités de leur emploi ;

3-8- encadrer de façon plus précise la qualification des carences et leur dénombrement, ainsi que les modalités de rémunération des SDIS et des ambulanciers ;

3-9- articuler les SDACR et les SROS.

Conclusion générale

Les SDIS jouent un rôle essentiel dans la lutte contre l'incendie et le secours aux personnes et les interventions des sapeurs-pompiers sont appréciées par la population.

Pour autant, le coût de ces services, en moyenne 79 € par an et par habitant, est substantiel. L'augmentation de leurs dépenses, forte et continue entre 2002 et 2010, ne correspond pas à celle de l'activité, qui a crû beaucoup moins rapidement. La lutte contre les incendies, vocation première des SDIS, a même eu tendance à diminuer et ne représente aujourd'hui que 8,5 % de leurs interventions, tandis que le secours à personne constitue désormais leur activité principale avec 69 % des interventions.

Si la progression des dépenses résulte en partie de la mise à niveau des casernements et des équipements, elle tient surtout à la croissance des dépenses de personnel, sous l'effet combiné des augmentations des effectifs et des rémunérations. A cet égard, par les règlements qui les dicte notamment en matière statutaire et d'investissements, l'Etat a une part de responsabilité dans la progression des dépenses des SDIS.

Le financement des SDIS pèse désormais principalement sur les départements qui supportent 56 % de leurs dépenses. Compte tenu des contraintes financières auxquelles ces derniers sont confrontés, les modalités actuelles, complexes et sources de disparités entre départements et entre les communes, devraient être réformées.

Le maintien de contributions communales a aujourd'hui plus d'inconvénients que d'avantages, notamment car il peut faire obstacle à la nécessaire rationalisation de la carte des centres sur le territoire départemental.

Une meilleure maîtrise des dépenses est une priorité. Elle passe par l'adoption de mesures pour rationaliser l'organisation, qu'il s'agisse de la carte de la couverture des risques, de l'organisation des gardes ou de l'utilisation des volontaires. Elle suppose également une gestion plus rigoureuse des carrières des rémunérations accessoires et du temps de travail, ainsi que davantage de mutualisation avec les services du conseil général et entre SDIS.

D'ores et déjà, les réponses aux extraits du présent rapport témoignent de nombreuses améliorations apportées à la suite des contrôles dans ces différents domaines (révision des documents stratégiques et opérationnels, modifications de l'organisation opérationnelle, régularisation de régimes indemnitaires et d'avantages en nature, réaménagement de la répartition des contingents communaux, conventionnements)

L'amélioration de l'efficacité des dépenses requiert également une meilleure coordination entre les intervenants. L'Etat doit jouer tout son rôle dans la maîtrise des dépenses, au niveau central pour les normes d'équipement et la gestion des personnels, comme au niveau local pour une rationalisation des implantations et une plus grande mutualisation des moyens. Le secours d'urgence à personne devrait mieux articuler les schémas d'organisation et du partage des financements notamment entre les SDIS et les SAMU, en particulier en donnant une importance plus grande à la régulation médicale et en généralisant les centres d'appel communs.

Pour répondre à ces différents objectifs, dix ans après la départementalisation, une nouvelle étape de réforme apparaît nécessaire avec pour objectif principal la maîtrise globale des dépenses.

Récapitulation des recommandations

1. Sur le financement des SDIS

1.1 mettre en place un système de solidarité financière entre les SDIS pour prendre en compte les risques et les difficultés spécifiques de certains départements (désertification médicale, feux de forêts, notamment) ;

1.2 transférer au département l'équivalent du contingent communal ;

1.3 rendre obligatoire la facturation des interventions au titre des opérations diverses et revaloriser régulièrement les tarifs ;

1.4 créer une contribution au bénéfice des SDIS perçue sur les entreprises présentant des risques aggravés ou gérant des ouvrages exceptionnels fondée sur les charges assumées, à ce titre, par les SDIS ;

1.5 préciser le périmètre d'application de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales et l'étendre non seulement aux ouvrages exceptionnels mais aussi à des risques particuliers.

2. Sur l'organisation et la gestion des SDIS

2.1 faire du SDACR l'unique document stratégique, révisable tous les cinq ans et intégrant des prévisions financières, un plan de recrutement et les actuels plans d'équipement afin de rationaliser la couverture des risques et maîtriser la progression des coûts ;

2.2 revoir régulièrement l'implantation, la dimension et le classement des centres en fonction de leur activité réelle, et non pas en fonction du classement réglementaire ;

2.3 revoir l'organisation opérationnelle des gardes et mieux ajuster les effectifs de garde à l'activité prévisible en optimisant les possibilités offertes par les astreintes ;

2.4 renforcer la sollicitation opérationnelle des volontaires ;

2.5 supprimer l'exonération fiscale des volontaires en compensant, au besoin, la somme ainsi prélevée ;

2-6 mieux encadrer le cumul d'activité des sapeurs-pompiers professionnels en tant que volontaires ;

2.7 rendre la mobilité obligatoire lors du changement de grade ;

2.8 régulariser les modalités d'attribution des indemnités et des avantages en nature ;

2.9 plafonner réglementairement le nombre de groupements dans un SDIS ;

2.10 rendre effective, dans tous les départements, la conclusion de la convention entre le SDIS/conseil général, en utilisant, au besoin, les prérogatives du préfet en matière de contrôle de légalité ou d'attribution du FAI ;

2.11 développer les mutualisations avec les services du conseil général et entre SDIS.

3. Sur la coordination des acteurs

3.1 instituer en amont de la conférence nationale d'incendie et de secours (CNSIS) une structure restreinte de concertation entre l'État et les présidents de conseils généraux sur les décisions relatives aux SDIS ;

3.2 affecter exclusivement les crédits du FAI à des opérations d'intérêt national faisant l'objet d'achats mutualisés ;

3.3 évaluer l'utilisation d'Antares ;

3.4 assurer une meilleure coordination interdépartementale et zonale dans le domaine opérationnel ;

3.5 donner aux préfets les orientations nécessaires à l'exercice efficace et cohérent de leur rôle vis à vis des SDIS ;

3-6- mettre en place une régulation unique du secours à personne en rendant obligatoire, dans les meilleurs délais, l'unification des centres de traitements des appels dans tous les départements qui en sont dépourvus ;

3.7 encadrer le rôle des infirmiers sapeurs-pompiers et mieux articuler avec les hôpitaux les modalités de leur emploi ;

3.8 encadrer de façon plus précise la qualification des carences et leur dénombrement, ainsi que les modalités de rémunération des SDIS et des ambulanciers ;

3.9 articuler les SDACR et les SROS.

Annexes

ANNEXE 1

GLOSSAIRE

ADF :	Association des départements de France
AFNOR :	Agence française de normalisation
AMU-PDS :	Aide médicale d'urgence et permanence des soins
ANTARES :	Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours
BMPM :	Bataillon de marins-pompiers de Marseille
BMSPFE :	Bureau du métier de sapeurs-pompiers, de la formation et des équipements
BSIS :	Bureau des services d'incendie et de secours
BSMDS :	Bureau des statuts, du management et du dialogue social
BSAP:	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
CASDIS :	Conseil d'administration du SDIS
CAF :	Capacité d'autofinancement
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CHU :	Centre hospitalier universitaire
CIS :	Centre d'incendie et de secours
CNSIS :	Conférence nationale des services d'incendie et de secours
COD :	Centre opérationnel départemental
CODIS :	Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
CPI :	Centre de première intervention
CRRA 15 :	Centre de réception et de régulation des appels
CS :	Centre de secours
CSP :	Centre de secours principal
CTA :	Centre de traitement de l'alerte
DDSDIS :	Directeur départemental du SDIS
DGE :	Dotation globale d'équipement
DGF :	Dotation globale de fonctionnement
DGFIP :	Direction générale des finances publiques
DHOS :	Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des Soins

DGOS :	Direction générale de l'offre de soins
DGSCGC :	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
EPCI :	Etablissement public de coopération intercommunale
EPISDIS	Etablissement public interdépartementaux de SDIS
ERP :	Etablissements recevant du public
FAI :	Fonds d'aide à l'investissement
FNSPF :	Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France
G24 :	période de garde de 24 heures assurée sur place par un sapeur-pompier, suivie d'une période de repos minimale de 24 heures
G12 :	période de garde de 12 heures assurée sur place par un sapeur-pompier, suivie d'une période de repos minimale de 12 heures
GNR :	Guides nationaux de référence
GPEC :	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IAT :	Indemnité d'administration et de technicité
IDSC :	Inspection de la défense et de la sécurité civile
IFTS :	Indemnité forfaitaire pour les heures supplémentaires
IHTS :	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
INERIS :	Institut national de l'environnement industriel et des risques
INPT :	Infrastructure nationale partagée des télécommunications
MEC :	Mission d'évaluation et de contrôle
NBI :	Nouvelle bonification indicielle
NRBC :	Nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique
ORSEC :	Organisation de la réponse de sécurité civile
PATS :	Personnels administratifs, techniques et spécialisés
PFR :	Prestation fidélité et reconnaissance
PPI :	Plan particulier d'interventions
PPR :	Plan de prévention des risques
RATD	Reconnaissance et l'attestation des titres et diplômes
RED :	Reconnaissance de l'expérience professionnelle
RO :	Règlement opérationnel
RPA :	Rapport public annuel

SAMU :	Service d'aide médicale d'urgence
SDACR :	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS :	Service départemental d'incendie et de secours
SDSPAS :	Sous-direction des sapeurs-pompiers et des acteurs du secours,
SID-PC :	Service interministériel de défense et de protection civile
VAE :	Validation des acquis de l'expérience

ANNEXE 2

**Contrôles effectués par la Cour des comptes et les chambres
régionales des comptes**

Cour des comptes	
Le rôle et l'action de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC)	
Le rôle des préfets et de leurs services vis-à-vis des SDIS	SDIS du Gard (30)
Le rôle des préfets et de leurs services vis-à-vis des SDIS	SDIS de l'Hérault (34)
Le rôle des préfets et de leurs services vis-à-vis des SDIS	SDIS du Cher (18)
Le rôle des préfets et de leurs services vis-à-vis des SDIS	SDIS des Yvelines (78)
Le rôle des préfets et de leurs services vis-à-vis des SDIS	SDIS des Côtes-d'Armor (22)
Le rôle des préfets et de leurs services vis-à-vis des SDIS	SDIS de l'Eure (27)
Le rôle des préfets et de leurs services vis-à-vis des SDIS	SDIS des Alpes-Maritimes (06)
Le rôle des préfets et de leurs services vis-à-vis des SDIS	SDIS de l'Indre-et-Loire (37)
Le rôle des préfets et de leurs services vis-à-vis des SDIS	SDIS de Seine-Maritime (76)
Le rôle du préfet et des services de la zone de défense vis-à-vis des SDIS	Préfecture de zone Ouest
Brigade de sapeurs-pompiers de Paris	
Bataillon des marins-pompiers de Marseille	
Chambres régionales des comptes	
Alsace	SDIS du Bas Rhin (67)
Aquitaine	SDIS de la Gironde (33)
Aquitaine	SDIS de la Dordogne (24)
Auvergne	SDIS du Puy-de-Dôme (63)
Basse-Normandie	SDIS du Calvados (14)
Basse-Normandie	SDIS de l'Orne (61)
Basse-Normandie	SDIS de la Manche (50)

Bretagne	SDIS des Côtes-d'Armor (22)
Bretagne	SDIS de l'Ille-et-Vilaine (35)
Bretagne	SDIS du Morbihan (56)
Centre	SDIS du Cher (18)
Centre	SDIS d'Eure-et-Loir (28)
Centre	SDIS de l'Indre (36)
Centre	SDIS de Loir-et-Cher (41)
Centre	SDIS du Loiret (45)
Champagne-Ardenne	SDIS de la Haute-Marne (52)
Corse	SDIS de Corse-du-Sud (2A)
Corse	SDIS de Haute-Corse (2B)
Franche-Comté	SDIS du Jura (39)
Haute-Normandie	SDIS de Seine-Maritime (76)
Haute-Normandie	SDIS de l'Eure (27)
Ile-de-France	SDIS de Seine-et-Marne (77)
Ile-de-France	SDIS des Yvelines (78)
Ile-de-France	SDIS de l'Essonne (91)
Languedoc-Roussillon	SDIS de l'Hérault (34)
Limousin	SDIS de la Corrèze (19)
Limousin	SDIS de la Haute-Vienne (87)
Lorraine	SDIS de la Meuse (55)
Lorraine	SDIS des Vosges (88)
Lorraine	SDIS de Moselle (57)
Lorraine	SDIS de Meurthe-et-Moselle (54)
Midi-Pyrénées	SDIS de la Haute-Garonne (31)
Midi-Pyrénées	SDIS du Gers (32)
Nord-Pas-de-Calais	SDIS du Pas-de-Calais (62)
Pays-de-la-Loire	SDIS de la Vendée (85)
Pays-de-la-Loire	SDIS de Maine-et-Loire (49)
Pays-de-la-Loire	SDIS de la Mayenne (53)
Pays-de-la-Loire	SDIS de Loire-Atlantique (44)
Pays-de-la-Loire	SDIS de la Sarthe (72)
Picardie	SDIS de l'Aisne (02)
Poitou-Charentes	SDIS des Deux-Sèvres (79)
Poitou-Charentes	SDIS de la Vienne (86)
Poitou-Charentes	SDIS de Charente-Maritime (17)
Provence-Alpes-Côte-D'azur	SDIS des Alpes-Maritimes (06)
Provence-Alpes-Côte-D'azur	SDIS du Vaucluse (84)

Provence-Alpes-Côte-D'azur	SDIS du Var (83)
Provence-Alpes-Côte-D'azur	SDIS des Bouches-du-Rhône (13)
Rhône-Alpes	SDIS de l'Ain (01)
Rhône-Alpes	SDIS du Rhône (69)
Rhône-Alpes	SDIS de Haute-Savoie (74)

Réponses des administrations, collectivités et organismes concernés

SOMMAIRE

Ministre de la défense et des anciens combattants	117
Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration	118
Ministre du travail, de l'emploi et de la santé	123
Préfet de la zone de défense et de sécurité Nord	127
Préfet de la zone de défense et de sécurité Sud-est	129
Préfet de la zone de défense et de sécurité Ouest	130
Président de l'assemblée des départements de France	131
Président de l'association des maires de France	140
Président de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNISIS)	145
Président de la chambre nationale des services ambulanciers (CNSA)	146
Président de la fédération nationale des artisans ambulanciers (FNAA)	148
Président de la fédération nationale des ambulanciers privés (FNAP)	149
Président de la fédération nationale des transporteurs sanitaires (FNTS)	150
Président d'Eurotunnel	151

AQUITAINE	
Département de la Dordogne	
Préfet de Dordogne	152
Président et ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de Dordogne	154
Département de la Gironde	
Préfet de la Gironde	158
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de Gironde	159
Département du Lot-et-Garonne	
Préfet du Lot-et-Garonne	160
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Lot-et-Garonne	161
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Lot-et-Garonne (de 2006 à juin 2008)	163
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Lot-et-Garonne (de mars 2008 à juin 2008)	165
Département des Pyrénées-Atlantiques	
Préfet des Pyrénées-Atlantiques	166
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Pyrénées-Atlantiques	167
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Pyrénées-Atlantiques (de juillet 2008 à mai 2011)	168
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Pyrénées-Atlantiques (de mai 2004 à juillet 2008)	169
AUVERGNE	
Département du Puy-de-Dôme	
Préfet du Puy-de-Dôme	170

Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme	174
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Puy-de-Dôme	178
BASSE-NORMANDIE	
Département du Calvados	
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Calvados	179
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Calvados (depuis octobre 2003 à mars 2011)	180
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Calvados (jusqu'en octobre 2003)	181
Département de la Manche	
Préfet de la Manche	182
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Manche	183
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Manche (de juin 2008 à mars 2011)	184
Département de l'Orne	
Préfet de l'Orne	185
Président du conseil général de l'Orne	186
Directeur général des services du conseil général de l'Orne	187
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Orne	188
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Orne	189
BRETAGNE	
Département des Cotes-d'Armor	
Préfet des Cotes-d'Armor	190

Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Cotes-d'Armor	192
Département du Morbihan	
Préfet du Morbihan	194
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Morbihan	195
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Morbihan (de 2008 à 2011)	199
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Morbihan (jusqu'en 2008)	200
CENTRE	
Département du Cher	
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Cher	204
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Cher	205
Département de l'Indre	
Préfet de l'Indre	206
Président du conseil général de l'Indre	207
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Indre	208
Département d'Indre-et-Loire	
Préfet d'Indre-et-Loire	209
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours d'Indre-et-Loire	210
Département du Loiret	
Préfet du Loiret	211
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Loiret	212

CHAMPAGNE-ARDENNE	
Département de l'Aube	
Préfet de l'Aube	213
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Aube	214
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Aube	215
Département de la Haute-Marne	
Préfet de la Haute-Marne	216
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Marne	217
Département de la Marne	
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Marne	218
CORSE	
Département de la Corse du Sud	
Préfet de la Corse du Sud	220
Président et ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Corse du Sud	221
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Corse du Sud	225
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Corse du Sud (depuis mars 2005 à mars 2008)	226
Département de la Haute-Corse	
Préfet de la Haute-Corse	227
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Corse	228
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Corse (jusqu'en décembre 2010)	233

Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Corse (année 2004)	234
FRANCHE-COMTE	
Département du Jura	
Préfet du Jura	236
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Jura	237
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Jura	238
HAUTE-NORMANDIE	
Département de l'Eure	
Préfet de l'Eure	239
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Eure	240
Département de Seine-Maritime	
Préfet de Seine-Maritime	243
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de Seine-Maritime	244
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de Seine-Maritime	245
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de Seine-Maritime	246
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de Seine-Maritime	247
Ile-de-France	
Maire de Paris	248
Département de l'Essonne	
Préfet de l'Essonne	249
Président du conseil général de l'Essonne	251

Département de Seine-et-Marne	
Préfet de Seine-et-Marne	252
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de Seine-et-Marne	254
Département des Yvelines	
Préfet des Yvelines	256
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Yvelines	257
LANGUEDOC-ROUSSILLON	
Département du Gard	
Préfet du Gard	258
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Gard	259
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Gard	261
Département de l'Hérault	
Préfet de l'Hérault	263
Président du conseil général de l'Hérault	265
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Hérault	266
LIMOUSIN	
Département de la Corrèze	
Préfet de la Corrèze	267
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Corrèze	268
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Corrèze	269
Département de la Haute-Vienne	
Présidente du conseil général de la Haute-Vienne	270

LORRAINE	
Département de la Meurthe-et-Moselle	
Préfet de la Meurthe-et-Moselle	271
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Meurthe-et-Moselle	272
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Meurthe-et-Moselle	273
Département de la Meuse	
Préfet de la Meuse	274
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Meuse	275
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Meuse	277
Département de la Moselle	
Préfet de la Moselle	278
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Moselle	279
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Moselle	280
Département des Vosges	
Préfet des Vosges	281
Président du conseil général des Vosges	282
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Vosges	283
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Vosges	284
MIDI-PYRENEES	
Département du Gers	
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Gers	285

Département de la Haute-Garonne	
Préfet de la Haute-Garonne	287
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Garonne	289
NORD-PAS-DE-CALAIS	
Département du Pas-de-Calais	
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Pas-de-Calais	291
PAYS-DE-LOIRE	
Département de Maine-et-Loire	
Préfet de Maine-et-Loire	294
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de Maine-et-Loire	295
Département de la Mayenne	
Préfet de la Mayenne	298
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Mayenne	299
Département de la Sarthe	
Préfet de la Sarthe	302
Président du conseil général de la Sarthe	305
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Sarthe	307
Département de la Vendée	
Préfet de la Vendée	316
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Vendée	318
PICARDIE	
Département de l'Aisne	
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Aisne	322

POITOU-CHARENTES	
Département de la Charente-Maritime	
Préfet de la Charente-Maritime	328
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Charente-Maritime	329
Département des Deux-Sèvres	
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Deux-Sèvres	330
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Deux-Sèvres	331
Département de la Vienne	
Préfet de la Vienne	332
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Vienne	333
PROVENCE-ALPES-COTE-D'AZUR	
Département des Alpes-Maritimes	
Préfet des Alpes-Maritimes	334
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes	335
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Alpes-Maritimes	336
Département des Bouches-du-Rhône	
Préfet des Bouches-du-Rhône	337
Président du conseil général des Bouches-du-Rhône	338
Président de la communauté urbaine de Marseille	339
Maire de Marseille	340
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours des Bouches-du-Rhône	342
Département du Var	
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Var	347

Département du Vaucluse	
Préfet du Vaucluse	349
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Vaucluse	350
RHONE-ALPES	
Département de l'Ain	
Préfet de l'Ain	351
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Ain	352
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Ain	353
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de l'Ain	354
Département de la Haute-Savoie	
Préfet de la Haute-Savoie	355
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Savoie	356
Ancien président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Savoie	357
Département du Rhône	
Préfet du Rhône	358
Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours du Rhône	359

*REPONSE DU MINISTRE DE LA DEFENSE ET DES ANCIENS
COMBATTANTS*

Les développements consacrés à la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et au bataillon des marins pompiers de Marseille n'appellent pas d'autres remarques de ma part que celles déjà apportées en réponse au contrôle, par la Cour, de ces deux formations (cf. lettres de deuxième et troisième références).

*REPONSE DU MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER,
DES COLLECTIVITES TERRITORIALES ET DE L'IMMIGRATION*

Près de dix années après la départementalisation des services d'incendie et de secours, et huit années après la loi de modernisation de la sécurité civile, le système français de sécurité civile se distingue par sa performance et la qualité de sa couverture territoriale.

Les 250 000 sapeurs-pompiers de France, professionnels, militaires et volontaires, effectuent chaque année plus de 4 millions d'interventions au profit de la population.

L'enquête réalisée par la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes est plus spécifiquement centrée sur les établissements publics locaux que sont les SDIS, administrés par les départements.

Elle appelle de ma part les observations suivantes.

1) La croissance des dépenses et leur financement

Je tiens à souligner l'importance que revêtent les contingents communaux dans le dispositif national de sécurité civile. Certes, ainsi que le constate la Cour des comptes, les modalités de la contribution financière des communes aux budgets des SDIS soulèvent des questions et s'exercent de manière différenciée sur le territoire. Mais il serait paradoxal d'écarter totalement les communes de cette gestion, alors que le maire demeure un acteur de premier plan de la sécurité civile. La situation actuelle, qui résulte de choix politiques effectués au moment de la départementalisation, a trouvé un certain équilibre, en maintenant un lien fort entre les SDIS et les communes, qui assurent en retour la bonne intégration des centres de secours dans les agglomérations et jouent un rôle majeur dans le recrutement et dans la valorisation du volontariat. Le maintien du plafonnement de l'évolution annuelle des contributions communales évite toutefois tout accroissement incontrôlé de cette dépense à la charge des communes.

Le constat effectué par la Cour sur la participation de l'Etat au financement des SDIS ne tient pas compte de l'ensemble des opérations bénéficiant de son soutien. 45 millions d'euros ont été chaque année consacrés à l'équipement des SDIS en 2010 et 2011, en deux enveloppes réparties entre le développement du système de transmission ANTARES et le fonds d'aide à l'investissement (FAI).

Concernant la proposition relative à l'institution d'un mécanisme de solidarité financière entre les SDIS pour prendre en compte les risques et les difficultés spécifiques de certains départements, il convient de

rappeler que dans les situations de risques ou d'événements opérationnels importants ou majeurs, lorsque les moyens de niveau départemental s'avèrent insuffisants, ils sont complétés par l'Etat, soit par le renfort de moyens nationaux, soit par l'envoi de moyens zonaux mobilisés depuis les autres SDIS et dont l'Etat assure le financement au titre de la solidarité nationale (colonnes de renfort). L'exemple des feux de forêt, tout particulièrement outre-mer, ou celui des dernières inondations dans le sud du pays, en sont les illustrations les plus récentes.

II) L'organisation et la gestion des SDIS

Problématiques d'organisation et de présence territoriale

Je rejoins les préconisations de la Cour sur l'amélioration des documents d'organisation que sont les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR), dont dépendent les règlements opérationnels et, en principe, la structure départementale des SDIS. Les observations et recommandations qui sont faites sont des indications précieuses pour engager un travail de mise à niveau de ces documents stratégiques, sous la coordination de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

La question de la couverture des risques pose directement celle du maillage territorial. La Cour note à ce sujet l'effort de rationalisation de l'implantation territoriale des SDIS, qui se manifeste par la réduction de plus de 16 % du nombre de centres de secours depuis la départementalisation. La forte densité des centres de secours dans certains secteurs géographiques, évoquée par la Cour, pose la question du réseau des centres de première intervention. Leur implantation doit se mesurer au regard de délais de première intervention, en tenant compte du service rendu à la population, notamment lors d'événements d'ampleur (chutes de neige, inondations, tempêtes, ...) ou lorsque ces centres interviennent en soutien.

Ce mouvement se fera en cohérence avec les besoins opérationnels identifiés par les SDACR.

Les volontaires

Les constats effectués sur le positionnement et la gestion des sapeurs-pompiers volontaires doivent à mon sens être replacés dans le contexte national de la politique de sécurité civile. La pérennisation du volontariat chez les sapeurs-pompiers, qui représentent près de 80 % des effectifs, est un enjeu majeur de société, notamment dans les territoires ruraux. C'est aussi un enjeu financier.

Le maintien de ce potentiel humain constitue une priorité pour le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de

l'immigration. Les dispositifs réglementaires et législatifs qui l'organisent doivent donc être analysés et critiqués au regard des conséquences que leurs évolutions peuvent avoir sur l'attractivité du volontariat. Par exemple, la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) est d'abord et surtout un régime national visant par répartition et avec une contribution de l'Etat (qui n'existait pas pour le dispositif précédent, l'allocation vétéran) à reconnaître l'engagement citoyen et à inciter les sapeurs-pompiers volontaires à prolonger leur engagement. De même, la non-imposition des indemnités horaires peut être considérée comme peu coûteuse lorsque l'on met en perspective les 20 millions d'euros qu'elle coûte à l'Etat pour un vivier de 196 800 sapeurs-pompiers volontaires et les 2,5 milliards d'euros par an que représenterait leur remplacement par des professionnels. Un tel remplacement constituerait un bouleversement total de l'organisation actuelle et remettrait en cause un engagement citoyen majeur dans notre pays.

Les professionnels

Je prends note des recommandations de la Cour sur la gestion des sapeurs-pompiers professionnels, qui relèvent de la fonction publique territoriale, et qui en ont adopté les pratiques (par exemple, pour les avancements d'échelon). Ainsi qu'elle le précise, le projet relatif aux emplois supérieurs de direction des SDIS doit permettre de mettre un terme à la fragilité réglementaire de certaines situations individuelles.

III) L'amélioration de la coordination

Le rôle de la DGSCGC

Les remarques de la Cour sur la coordination d'ensemble des SDIS trouvent une première réponse dans la création, le 7 septembre 2011, de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, au sein de laquelle a été instituée une direction des sapeurs-pompiers. Deux sous-directions sont dorénavant compétentes pour, d'une part, gérer le corps de sapeurs-pompiers (sous-direction des ressources, des compétences et de la doctrine d'emploi), d'autre part assurer le suivi national des SDIS (sous-direction des services d'incendie et des acteurs du secours).

La DGSCGC s'efforce d'améliorer sa connaissance des SDIS pour assurer pleinement sa mission d'animation nationale. Les indicateurs (INSIS) qui sont recueillis avec un souci de professionnalisation et de fiabilité, permettent d'obtenir annuellement une image précise d'un grand nombre de données.

La proximité que la direction générale entretient avec les problématiques du terrain est garantie par la mobilité des agents qui la

constituent : qu'il s'agisse des hauts fonctionnaires, ayant la plupart du temps connu une expérience professionnelle dans le corps préfectoral, ou des sapeurs-pompiers qui ont occupé des fonctions de direction dans les SDIS, les cadres affectés à la direction des sapeurs-pompiers ont souvent suivi un parcours mixte entre Paris et la province.

Les interrogations de la Cour sur le rôle joué par la DGSCGC dans la gestion des carrières trouveront une réponse dans l'aboutissement des réformes statutaires actuellement en cours (emplois de direction, réforme de la filière ...). Une réflexion sur le repositionnement de la DGSCGC dans la gestion des sapeurs-pompiers est en cours, avec pour objectif de promouvoir une logique de parcours qualifiant.

Le cas particulier du secours à personne

Les constats effectués par la Cour des comptes sur la coordination dans le secours d'urgence à personne sont à nuancer. En effet, la mission de secours à personne, qui compte pour 70 % de l'activité des sapeurs-pompiers, figure au nombre des missions que la loi leur assigne (article L. 1424-2 du CGCT). A législation constante, la diminution de ces missions paraît donc improbable.

La notion de départ réflexe est acceptée par tous les acteurs. Cette faculté qu'ont les SDIS d'intervenir dans un laps de temps très court en tous points du territoire est demandée par la population, dans un contexte marqué par la mise en œuvre constante par de nombreux acteurs du principe de gratuité du secours. L'apport d'une régulation médicale a priori pour toute intervention doit être analysé précisément au regard du maintien de la qualité du service et surtout de son universalité territoriale.

Les trois quarts des départements de métropole sont engagés dans un conventionnement bipartite, tandis qu'une douzaine a choisi de conserver une convention tripartite. Il reste une quinzaine de départements qui rencontrent des difficultés avec des points de blocage relatifs à des divergences sur le montant de remboursement aux SDIS, par les hôpitaux, des carences ambulancières, sur la notion de « départs réflexes » des moyens des SDIS ainsi que sur la notion de lieux publics, et sur la mise à disposition de moyens des SDIS en appui logistique des services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR).

Ces chantiers s'inscrivent dans l'objectif global de modernisation des modalités de gestion des acteurs de la sécurité civile, au moindre coût, afin de maîtriser la dépense.

La réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels, ou la sécurisation juridique du statut des volontaires participe de cette même intention. Les clarifications qui seront apportées contribueront à stabiliser le cadre d'action des SDIS et faciliteront la gestion maîtrisée de leurs finances par les collectivités territoriales, sans porter atteinte à la qualité du service rendu à la population.

REPONSE DU MINISTRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA SANTE

Par courrier du 12 octobre 2011, vous me transmettez le projet de rapport public thématique intitulé « les services départementaux d'incendie et de secours ». Le ministère chargé de la santé est essentiellement intéressé par la question des relations entre les services d'aide médicale urgente (SAMU) et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), abordé spécifiquement dans la partie III du rapport, relative à l'organisation du secours d'urgence à personne.

Je note en premier lieu que les observations émises par le ministère chargé de la santé tout au long de l'élaboration de ce rapport ont été largement prises en compte et je me félicite de la qualité des échanges entre mes services et les magistrats de la cour.

Je souscris pleinement aux objectifs du rapport qui tend à dégager des solutions permettant une organisation plus cohérente des acteurs de l'aide médicale urgente et du secours à personne. Ce rapport, dont je souhaite souligner l'important travail d'état des lieux, de synthèse et de propositions, appelle de ma part les remarques suivantes :

► La notion de régulation médicale, conçue pour garantir une allocation efficiente des moyens d'intervention dans le cadre de l'aide médicale urgente (AMU), doit être clairement distinguée de celle du secours à personne

L'activité des SAMU, qui relève de l'AMU, ne saurait être définie comme une des composantes du secours à personne (p. 7/79). Il est donc difficile d'établir des comparaisons entre l'activité des services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) et des sapeurs-pompiers, qui ne relèvent pas du même mode de prise en charge ou de régulation (p. 79).

Le rapport fait le constat d'une augmentation importante de l'activité de secours à personne des sapeurs-pompiers, qui serait liée à une stratégie de transfert d'activité des ambulanciers privés et des SMUR vers les sapeurs-pompiers, transfert dicté par « les difficultés de l'assurance maladie » ou par des décisions de régulation (p. 79).

Je rappelle que, l'extension de la notion de prompt secours et sa transformation en départ réflexe, souhaitée par les sapeurs pompiers, ont eu pour conséquence d'accroître les motifs d'interventions des SDIS et de déconnecter celles-ci des principes de la régulation médicale des appels. Dès lors, cette augmentation de l'activité des sapeurs-pompiers est bien davantage la conséquence des évolutions réglementaires et du positionnement des sapeurs-pompiers qu'une volonté des services du ministère chargé de la santé et des SAMU de se départir de leurs missions au titre de l'AMU.

Vous relevez ainsi que « la coordination du secours à personne s'effectue au prix de difficultés non négligeables et de coûts importants, du fait de l'absence trop fréquente de régulation médicale » (p. 89), sans, à mon sens, en tirer toutes les conséquences. Si le principe du départ réflexe n'est pas remis en cause, il convient d'interroger son interprétation extensive qui a pour conséquence l'intervention systématique des sapeurs-pompiers, en dehors de la garantie d'une régulation médicale.

► *Le financement des interventions des SDIS, par des crédits de l'assurance maladie, ne peut-être justifié que si une régulation médicale préalable est effectuée*

L'idée d'un déport injustifié de l'activité hospitalière sur celle des SDIS nourrit une revendication de financement par l'assurance maladie des interventions des sapeurs-pompiers qui se cristallise autour de la question des indisponibilités ambulancières. Vous constatez à ce titre « la divergence d'interprétation entre les deux structures sur la définition de l'indisponibilité ambulancière » (p. 88) et les qualifications a posteriori d'interventions en carences ambulancières par les sapeurs-pompiers.

La circulaire commune du 26 octobre 2007 relative à la définition des indisponibilités ambulancières telles que prévues par l'arrêté du 30 novembre 2006 et aux conventions passées entre les SIS et les établissements de santé sièges des SAMU précise que l'indisponibilité ambulancière est caractérisée à la fois par la nature de la mission et par ses modalités. C'est dire que l'indisponibilité ne peut être caractérisée qu'après constat, par la régulation médicale, de l'indisponibilité effective des ambulanciers privés avant le départ de l'effecteur, ce qui exclut de fait l'ensemble des interventions ayant donné lieu à un départ réflexe.

La qualification de carence a posteriori par les sapeurs-pompiers est, en conséquence, contraire à ce texte et explique la divergence constatée. Pour sa part, l'assurance maladie ne peut envisager de prendre en charge des interventions non régulées, dont la pertinence ou les modalités ne sont pas validées médicalement par les SAMU. Le référentiel commun prévoit d'ailleurs la prise en charge des départs réflexes par les SDIS.

► *Les véritables conditions pour garantir la qualité et l'efficacité du service sont celles du partage effectif des données entre SAMU et SDIS et d'une clarification des rôles de chacun dans le traitement des appels d'urgence*

L'unification des centres de traitement des appels (p. 89), au sens de la mise en place de plateformes physiques communes SAMU-SDIS ne

me paraît pas être un moyen efficace d'amélioration de la coordination entre les SAMU et les SDIS.

Un rapport d'évaluation IGA-CGES-IDSC sur les plateformes SAMU-SDIS de novembre 2008 à mis en évidence l'absence de corrélation entre l'existence d'une plateforme commune SAMU-SDIS et la qualité de la prise en charge des appels : cette solution ne permet pas de résoudre les difficultés d'interconnexion et ne fait pas apparaître d'amélioration qualitative du service rendu.

En revanche, le rattachement des SAMU aux établissements de santé permet de maintenir la mutualisation des équipes avec les SMUR et les services et garantit la connaissance des filières de soins, au cœur de la pratique de la régulation médicale.

Si le rapprochement physique n'a pas de plus-value et peut même se révéler dommageable à l'exercice de la médecine d'urgence, je souscris pleinement au besoin de rapprochement des outils et des procédures pour mettre en place des plates-formes virtuelles pleinement intégrées. Des démarches sont engagées en ce sens et doivent être renforcées (normes AFNOR-GT 399, mise en place d'ANTARES.....).

La mise en place d'une régulation unique (p. 89) et obligatoire ne peut donc être que la régulation médicale sous la responsabilité du SAMU, afin de maintenir l'affirmation médicale de l'opportunité et d'adapter le niveau d'intervention, seul gage de la qualité de la prise en charge et de stricte économie des deniers publics.

► La coordination SAMU-SDIS se conçoit également à l'échelle nationale et régionale

A l'échelle régionale, je souscris pleinement à vos conclusions sur la nécessaire articulation entre SDACR et SROS (p. 89).

Au plan national, la coordination SAMU-SDIS fait l'objet d'un référentiel d'organisation spécifique, le référentiel dit « commun », différent du référentiel d'organisation de la réponse ambulancière à l'urgence pré-hospitalière, relatif aux SAMU et aux ambulanciers et issu d'un groupe de travail distinct. En effet, la difficulté d'associer l'ensemble des partenaires a conduit le ministère de la santé à mener des travaux parallèles avec les ambulanciers privés et les services d'aide médicale urgente.

Le comité national de suivi, associant la DGOS et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), est donc chargé du suivi du seul référentiel « commun » qui concerne les SAMU et les SDIS. Pour le ministère chargé de la santé, cette instance n'a pas vocation à être une instance d'arbitrage des conflits locaux.

► Le modèle et les conditions de mobilisation des infirmiers sapeurs-pompiers volontaires restent à clarifier

Le rapport aborde également la question de l'emploi des infirmiers sapeurs-pompiers volontaires (ISPV).

S'agissant de l'activité de volontariat des sapeurs-pompiers professionnels, la Cour constate que « ce cumul d'activité conduit à déroger au régime de travail des sapeurs pompiers professionnels dont la réglementation a aussi comme objectif de sauvegarder un haut degré de vigilance lors des opérations qui peuvent être éprouvantes. » (p. 47). Je souscris pleinement à cette analyse mais regrette qu'elle ne soit pas étendue aux agents hospitaliers, médecins et ISP volontaires, qui rencontrent les mêmes « exigences de sécurité, c'est-à-dire d'une alternance acceptable de périodes de travail et de repos ».

Le besoin de coordination entre l'employeur hospitalier et le SDIS, ainsi que l'articulation entre la continuité du service public hospitalier et les exigences du volontariat, sont également à souligner. Je souhaite que l'on puisse aboutir rapidement à une convention type utilisable par les établissements de santé et les SDIS.

Par ailleurs, la Cour fait le constat du caractère « insuffisamment coordonné et encadré » du dispositif d'emploi des ISPV (p. 87). Elle relève également que leur présence peut conduire à des surmédicalisations ou des sous médicalisations des interventions du fait de son caractère aléatoire. Or, il doit être rappelé que le principe de l'adaptation du degré de médicalisation des interventions relève de la mission de la régulation médicale des SAMU et que cette médicalisation est assurée par les SMUR.

Ces deux principes ne sont compatibles ni avec le départ réflexe, ni avec la présence des infirmiers au sein des centres de secours.

J'ajoute que le bénéfice pour le patient des interventions primaires para médicalisées reste à démontrer à l'heure où de grands pays émergents choisissent le modèle français d'organisation des urgences pré-hospitalières.

Telles sont les observations dont je tenais à vous faire part à la lecture du rapport sur « les services départementaux d'incendie et secours » dont vous m'avez rendu destinataire.

*REPONSE DU PREFET DE LA REGION NORD-PAS-DE-CALAIS,
PREFET DE LA ZONE DE DEFENSE ET DE SECURITE NORD*

Le projet de rapport de la Cour indique dans le paragraphe consacré à la coordination opérationnelle dévolue au préfet de zone dans le chapitre III, relatif à l'amélioration de la coordination que « de façon plus générale, l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales ne prévoit pas la consultation du préfet de zone, lors de l'élaboration des SDACR, ce qui est regrettable ».

En effet la consultation de l'échelon de la Zone n'est pas obligatoire pour l'élaboration ou la mise à jour des SDACR. Les SDIS transmettent ce document une fois arrêté par le préfet du département et ces documents sont conservés au Centre Opérationnel de Zone (COZ) pour alimenter la prévision.

Toutefois la procédure actuelle présente deux lacunes principales en l'absence de consultation zonale :

- La participation aux colonnes de renfort intra-zonales ou la possibilité de mutualiser un moyen de secours rare (et donc cher) sur un territoire limitrophe ou un risque partagé par deux départements ne sont pas abordées.

- L'absence de déclinaison « défense civile » dans les objectifs du SDACR et donc l'absence d'obligation pour les SDIS de participer à la sécurité nationale.

Le paragraphe suivant évoquant la formation précise qu'« il n'existe pas de véritable schéma d'orientation zonal (pour les spécialités de haut niveau) ou régional ».

De fait, la zone Nord a été la seule à ne pas postuler en 2010 pour proposer un centre relais en vue de former au niveau local des primo-intervenants (tous services confondus) dans le cadre d'entraînements communs face à un événement NRBC. Il existe cependant un dialogue annuel, animé par le service formation de l'EMIZ, pour assurer la cohérence de certaines formations « lourdes ». Les SDIS transmettent leur programme annuel à la zone mais cette dernière n'est pas informée (consultée) sur les outils de formation acquis ou utilisés par les SDIS.

3) Enfin le dernier paragraphe de ce chapitre III constate que « la mutualisation des dépenses entre les SDIS et l'Etat est trop peu répandue ».

Actuellement, cette mutualisation s'effectue effectivement de manière ponctuelle et gracieuse (il est possible de citer à titre expérimental la maintenance de l'INPT) et les modalités concrètes de sa

généralisation restent à définir, notamment du point de vue des règles budgétaires et comptables. Ce point permettrait à n'en pas douter au préfet d'être mieux armé dans le cadre d'une gestion de crise appelée à durer ou nécessitant la mise en œuvre de prestations à caractère interministériel dans un contexte budgétaire contraint.

*REPONSE DU PREFET DE LA ZONE DE DEFENSE ET DE
SECURITE SUD EST*

Après une lecture attentive, celui-ci n'appelle pas de remarque fondamentale de ma part.

Cependant, en complément des observations de la Cour relatives à la mutualisation et la coordination des moyens (article III-II-B-4 p. 16), je souhaiterais souligner une disposition prise dans le département du Rhône dans un objectif de mutualisation entre l'Etat et le service départemental d'incendie et de secours (SDIS).

Mise à disposition de locaux appartenant au SDIS au profit des services de l'EMIZ

Les parties prenantes ont tout d'abord considéré que l'Etat faisait désormais de la zone de défense et de sécurité l'échelon de déconcentration de premier rang en matière de préparation et de gestion des crises majeures et que, par voie de conséquence, il avait annoncé le renforcement des compétences et des moyens des états-majors interministériels de zone (EMIZ).

Par ailleurs, les SDIS, et particulièrement les SDIS des départements sièges de zone de défense et de sécurité, acteurs incontournables du système de sécurité civile, ont vocation à occuper une position plus importante dans la stratégie de sécurité nationale.

Dès lors, convaincus de l'intérêt d'une collaboration étroite et de proximité des échelons départementaux et zonaux, notamment en matière de prévention, de planification, de coordination et de gestion opérationnelle des crises, le préfet de zone de défense sud-est, préfet de région Rhône-Alpes, préfet du Rhône et le président du conseil d'administration du SDIS du Rhône ont résolu de rapprocher dans un même lieu les services de l'EMIZ et ceux du SDIS.

Saisissant l'occasion de la réorganisation des fonctions d'alerte et de gestion opérationnelle du SDIS du Rhône dans ses locaux d'état-major en cours de réhabilitation, ils ont prévu, par voie de convention, la mise à disposition de locaux administratifs et de gestion opérationnelle appartenant au SDIS au profit des services de l'EMIZ.

Mise en service le 1^{er} décembre 2011, outre sa dimension administrative, cette structure mutualisée unique en France, offrira un plateau opérationnel sécurisé d'envergure et créateur de synergies interservices. Par ailleurs, source d'économie sur le long terme, elle garantira plus d'efficacité d'un point de vue financier, technique et opérationnel.

*REPONSE DU PREFET DE LA ZONE DE DEFENSE ET DE
SECURITE OUEST*

*Je vous informe que votre demande a été transmise au ministre de
l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de
l'immigration, compétent pour apporter une réponse aux projets de
rapports publics de la Cour des comptes.*

*REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSEMBLEE DES
DEPARTEMENTS DE FRANCE*

La Cour des Comptes, en lien avec les chambres régionales vient d'élaborer un nouveau rapport thématique sur les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) qui permet de faire le point sur l'évolution de ces services quelques années après la loi de modernisation de la sécurité civile.

Ce rapport fait suite à celui que vous aviez publié en 2005 et qui faisait entre autre, le bilan de la départementalisation issue de la loi de 1996. Celui-ci, critique, mettait déjà en exergue l'augmentation des dépenses de Sécurité civile induite par cette réforme dont l'objectif était la réorganisation à l'échelon départemental, par la mutualisation des moyens, des corps de sapeurs-pompiers jusqu'alors communaux ou intercommunaux.

Le rapport 2011 examine l'évolution des SDIS pour la période 2002-2008, partant du principe que 2002 avait été la première année complète de mise en œuvre de la départementalisation. L'ADF, pour le compte des conseils généraux en charge non seulement du financement des SDIS depuis la loi du 28 février 2002, mais surtout depuis 2004 qui assurent la présidence des conseils d'administration s'est dotée dès 2005 de ses propres moyens d'évaluation des évolutions des SDIS.

Ainsi chaque année, l'ADF fait une enquête complète sur les SDIS. Elle permet d'appréhender non seulement l'évolution des dépenses et de l'activité déployée en exécution, mais aussi de disposer d'une certaine vision prospective et de tracer des projections sur les 3 années à venir en matière financières. Au-delà, sont abordées dans cette enquête annuelle, un certain nombre de questions thématiques de mutualisation et coopération SDIS/Conseil général ou de financement des opérations immobilières, ou encore d'évolution du volontariat.

Dès lors, il n'est pas étonnant que la majorité des constats formulés par la Cour, qui s'inscrivent dans le droit fil du rapport de la Mission d'évaluation de contrôle de l'Assemblée nationale de 2010, soient partagés par l'ADF et les départements.

Certains points soulevés par le rapport de la Cour appellent de ma part les remarques suivantes :

1 - Les facteurs de la croissance globale des SDIS

La Cour souligne à juste titre que l'augmentation des dépenses a été forte entre 2002 et 2006, puis de 2008 à 2010 principalement en raison de la dynamique de la masse salariale. Ce phénomène est

largement imputable à des décisions auxquelles les départements n'ont pas été parties prenantes. Il s'agit tout particulièrement :

- de la réforme de la filière Incendie et secours en 2001 : (décrets 2001-680 relatif aux sapeurs-pompiers professionnels (SPP) non officiers, 681 relatifs aux majors et lieutenants), 682 relatifs aux capitaines, commandants, lieutenants-colonels et colonels du 30 juillet 2001, puis en 2006 de la promulgation du statut particulier des infirmiers d'encadrement et leur échelonnement indiciaire) ;

- des textes du 14 janvier 2002 relatifs au régime indemnitaire (IHTS, IFTS, IAT) complétés en 2005 par la création d'indemnités de sommet de grade ou d'indemnisation des astreintes ;

- du décret du 31 décembre 2001 sur le temps de travail des SPP qui a eu pour effet de considérablement réduire le nombre de gardes effectuées par les SPP ;

- des Accords Jacob pour la catégorie C à laquelle appartiennent les $\frac{3}{4}$ des SPP appliqués à la filière sapeurs-pompiers en 2008, avec effet rétroactif à 2006 se sont traduits pour certains grades plus de 30 points d'indice. Ces évolutions s'ajoutant au classique GVT sont la principale source d'augmentation de la masse salariale (pour un service public de main d'œuvre et de « prestations » dont la masse salariale représente près de 80 % de la dépense), tandis que la départementalisation s'est traduite par un alignement vers le haut des régimes indemnitaires.

De ce point de vue, ces évolutions sont le fruit des négociations Etat (ministère de l'Intérieur)/partenaires sociaux, sans que les employeurs (SDIS, conseils généraux) soient comme nous le demandons depuis longtemps, associés, en amont des négociations avec les partenaires sociaux, à l'élaboration de propositions qui nous paraissent soutenables budgétairement.

Aussi l'ADF a demandé en 2010 d'une part, un moratoire sur le projet de réforme élaboré par le ministère de l'Intérieur (DSC) et les représentants de la profession (ANDSIS et FNSPF) sur les emplois de direction, comme d'ailleurs sur la réforme de l'ensemble de la filière proposée par le CSFPT en raison de ses coûts peu soutenables dans la conjoncture actuelles.

A cet égard, la récente signature (septembre dernier) d'un protocole d'accord entre le ministre de l'Intérieur et la « Dynamique » de la sécurité civile, sans négociation avec l'ADF, est révélatrice des modalités de gouvernance des SDIS en vigueur à ce jour. Elle révèle bien que ce ne sont pas les élus employeurs qui sont les principaux responsables de l'évolution de ces dépenses.

2 - Une croissance des dépenses peu soutenable et des tensions financières perceptibles

La Cour relève dans son rapport :

- une augmentation des dépenses des SDIS de 48 % sur 7 ans soit 6 % par an. Les données du ministère de l'Intérieur, comme celles de l'ADF confirment ce jugement ;

- un dispositif de recettes peu cohérent mettant en exergue les effets du gel des contributions des communes et EPCI à leur niveau de 2003 augmenté de l'inflation instauré par la loi Démocratie de proximité et confirmé par la loi de finances pour 2009.

Selon l'enquête annuelle de l'ADF (communiquée aux rapporteurs de la Cour), les chiffres total des recettes de fonctionnement sur les 3 dernières années ont crû de + 9,6 % entre 2007 et 2009 passant de 3 787 195 € en 2007 à 4 150 914 en 2009, l'augmentation subie par les départements se situant à + 11 % tandis qu'en raison du gel à hauteur de l'inflation celle des communes a été limitée à 7,4 % pour une inflation de 4,4 % pour la même période.

- Il en est de même pour l'accroissement des interventions sur le secours à personnes, la baisse du temps total d'intervention, de l'évolution des dépenses de personnels, liées à la fois aux recrutements de professionnels en raison de la montée en charge de la filière incendie et secours inhérents au décret du 31 décembre 2001 concernant la réduction du temps de travail et d'une part, de l'augmentation des interventions sur le secours à personnes (+ 650 000 en 7 ans) d'autre part.

Certes, si ces chiffres sont incontestables, il faut toutefois les corrélés à l'augmentation de la population nationale qui a gagné plus de 4 millions d'habitants entre 2002 et 2009.

La modestie des autres ressources des SDIS est également l'un des points mis en exergue par la Cour ;

- 3,9 M € pour les conventions avec les sociétés autoroutières, soit une moyenne de 47 000 € par SDIS pour une moyenne de 227 interventions ;

- 3,3 M € pour 11 SDIS dans le cadre de conventions avec les aéroports ;

- mais également, une grande insuffisance de financement pour les carences ambulancières, puisque les recettes provenant des hôpitaux représentent au budget prévisionnel 2010, 42,3 €. Ce qui représente une moyenne de 471 000 € par SDIS. A cet égard, 71 SDIS ont relevé en

2009, 149 281 interventions pour carence, tandis que le nombre de celles indemnisées, s'élève à 105 951 €, soit seulement 71 % de celles-ci.

Le rapport de la Cour rappelle d'ailleurs que le montant de la carence reste fixé depuis 2009 à 105 €, alors que les textes prévoyaient au moins une indexation annuelle non suivie d'effet par l'Etat.

Par-dessus le marché, cette indemnité reste calculée sur la base d'un coût marginal par la DGOS (Direction générale de l'organisation des soins), particulièrement contestable. En effet, selon les calculs opérés par l'ADF, le coût réel d'une intervention VSAV (véhicule de secours à victimes) se situe en moyenne à 465 € pouvant aller dans certains cas jusqu'à 960 €.

La Cour en appelle logiquement à l'amélioration de l'organisation du secours à personne ce qui répond à un souhait des départements qui n'ont jamais été parties prenantes à l'élaboration de Référentiel Secours à personnes. Celui-ci est en effet issu des négociations « quadripartites » réunissant les ministères de l'Intérieur et de la Santé, les représentants des pompiers et ceux des urgentistes, sans qu'à aucun moment les départements et les SDIS n'aient pu être associés alors que ce poste constitue la majorité des activités des SDIS (68 % des interventions des sapeurs-pompiers).

Dès lors, je ne puis que souscrire aux préconisations formulées, même si elles apparaissent encore en retrait par rapport à notre demande.

La Cour soulève enfin l'inégalité entre les départements sur le plan financier face aux risques de sécurité civile et préconise un certain nombre de solutions, déjà formulées par la MEC et qui rejoignent les souhaits des départements.

• Supprimer les contributions communales : sur ce point les élus départementaux ont accepté, pour des raisons techniques de ne pas appliquer le dispositif prévu par la loi démocratie de proximité de février 2002. Pour autant, ils n'ont jamais souscrit à l'arbitrage du Premier ministre confirmant le gel des contributions des communes et EPCI au niveau de 2003. Ils ont donc demandé que le gel à l'inflation des contributions des communes et EPCI ne s'applique plus au montant total de celles-ci dans le budget des SDIS mais qu'il soit exprimé en euros par habitant, ne serait-ce que pour tenir compte des évolutions démographiques des communes et départements concernés.

Il n'est en effet pas cohérent que le département supporte seul les accroissements de charges liées au niveau de service alors même que la population de certaines communes augmente considérablement rendant

ainsi nécessaires l'implantation de nouveaux centres de secours ou l'accroissement de leurs effectifs.

• Rendre obligatoire la facturation des interventions facultatives à hauteur de leur coût

A cet égard, il faut rappeler que le rôle fondamental et exclusif des SDIS est la lutte contre le feu, activité qui est devenue minoritaire dans le nombre des interventions (à peine 8 % dorénavant). C'est donc principalement au titre des missions dites « partagées » que l'accroissement de l'activité se fait.

En outre, l'action des SDIS en matière de prévention s'opère largement pour le compte du maire et de l'Etat : cependant seul le SDIS les assume financièrement. Il serait donc pertinent, sur ce point, que l'Etat, les communes ou même les bénéficiaires des contrôles de prévention, assument la prise en charge financière de ces prestations réalisées par un service public neutre et indépendant.

- Créer une contribution sur les entreprises présentant des risques particuliers, et mettre les assurances au titre des contributeurs.

Cette idée a depuis longtemps été souhaitée par les élus puisque la loi du 13 août 2004 a prévu une place au conseil d'administration des SDIS pour les compagnies d'assurances qui seraient mises à contribution. Cependant, aucune avancée sur ce point n'a été réalisée.

- Moduler la DGF en fonction du niveau des risques auxquels les SDIS sont confrontés.

Cette idée paraît séduisante mais ne peut qu'avoir un impact limité puisque dorénavant le secours à personne représente près de 70 % des interventions des SDIS....

En réalité, toutes ces pistes conduisent à poser la question de la gratuité des secours. Celle-ci, bien qu'affirmée sur le plan juridique mais pour la seule compétence incendie, compétence exclusive des SDIS, a été finalement étendue à toutes les interventions. Ce n'est en réalité que pour des opérations assez marginales du type « nids de guêpes » que ces interventions sont le plus souvent devenues payantes.

3 - Des carences dans la programmation d'adaptation des missions relevées par la Cour

Le rapport de la Cour regrette d'une part, que le SDACR ne soit pas un document directeur, régulièrement mis à jour, dépossédant ainsi les élus de toute capacité d'expertise et d'autre part, que ceux-ci ne constituent pas de véritables instruments de maîtrise de la gestion des SDIS.

Cette appréciation partagée, si elle révèle une certaine réalité doit obligatoirement s'accompagner d'une réflexion sur l'activité majeure des SDIS désormais tournée sur le secours à personne (SAP). Depuis longtemps les présidents de SDIS souhaitent que les SDACR soient articulés avec les SROS. En effet, dès lors que le SAP représente près de 70 % de l'activité des pompiers, toute réorganisation de l'offre de soins a des répercussions sur l'activité des SDIS. Dès lors il serait préférable que soit mise en place une véritable « coproduction » du SDACR articulant l'analyse des risques et les SROS mais sous la double conduite du Président du SDIS et du Préfet.

Enfin, la cohérence des actions de l'Etat et l'implication des Préfets dans tous ces points nous apparaissent nécessaires - ce qui n'est plus toujours évident avec l'apparition de nouveaux acteurs dans la chaîne de commandement de l'Etat, avec les ARS par exemple.

4 - L'appréciation portée sur l'organisation interne des SDIS recouvre deux aspects distincts

A - L'organisation du travail au sein des SDIS

S'agissant de l'organisation des gardes, la Cour comme l'a fait la MEC s'interroge en particulier sur la garde de 24 heures. Il faut d'entrer souligner que celle-ci est en constante diminution car les régimes deviennent peu à peu mixtes, même s'il subsiste encore des régimes de garde de 24 heures uniquement, auquel la « Profession » reste très attachée. Un certain nombre de SDIS y avaient mis fin au prix d'ailleurs d'un réel dynamisme des recrutements et partant d'une augmentation de la masse salariale.

Le régime instauré par le décret du 31 décembre 2001 présente un avantage en instituant le principe des équivalences qui a permis de lisser dans le temps les recrutements nécessaires pour faire face en conséquence à la réduction du temps de travail, (estimés à l'époque à près de 30 % de recrutements de professionnels supplémentaires). Certains SDIS qui avaient mis fin au régime de la garde de 24 heures ont cependant dû y revenir souvent sous la pression des organisations syndicales. Ce principe d'équivalence du temps de travail annuel des SPP a en outre débouché sur des contentieux, qui jusqu'à la décision du Conseil d'Etat du 19 octobre 2011, avait pour conséquence de faire payer en heures supplémentaires le temps passé en intervention dès lors que celles-ci se situaient au-delà des 8 heures de travail effectif, ce qui alourdit encore la masse salariale.

Il est cependant certain que l'effectif en garde la nuit est extrêmement variable d'un SDIS à l'autre. Mais cette situation est le plus souvent l'héritage du passé et que c'est peu à peu que les conseils

d'administration revoient ces données. Sur une période de 5 ans, on peut envisager que ces régimes soient révisés dans les SDIS car les élus ont pris conscience des enjeux et y remédient peu à peu.

Même si la Cour a pu mettre au point un outil de simulation concernant l'évaluation de l'effectif en garde au regard des sollicitations opérationnelles, cet outil ne peut en aucun cas conduire à imposer partout des ratios calculés de manière théorique. En effet, il appartient aux seuls élus de définir le niveau de protection des populations qu'ils entendent assurer, et en particulier en zone rurale où bien souvent les SDIS restent les seuls services publics de sécurité des personnes. La réforme de la carte hospitalière et la désertification médicale des territoires ruraux conduit obligatoirement les élus à prendre toutes les décisions nécessaires pour intervenir rapidement en particulier dans le cadre du secours à personne. Dans la pratique de nombreux SDIS sont en cours de réflexion sur ces points qui trouveront dans les années qui viennent leur traduction.

B - La problématique du volontariat

La vraie question réside alors dans le recrutement de sapeurs-pompiers volontaires en nombre suffisant mais aussi disposant de la disponibilité nécessaire, surtout en journée, pour assurer la permanence du service, à ferme opposition de la quasi-totalité des organisations syndicales.

Dans ce contexte, la Cour estime que la mobilisation des SPV apparaît encore peu satisfaisante malgré la mise en place de la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires et le récent décret du 13 octobre 2011 qui revalorise notamment les vacations.

Les travaux de la Commission ambition volontariat (Luc Ferry) ont analysé les causes de la désaffection des citoyens pour le volontariat : problèmes familiaux et d'emploi, insuffisance de disponibilité en journée, problèmes de rapports avec les professionnels et lourdeur des formations imposées par les guides nationaux de référence édictés par le ministère de l'Intérieur (DSC).

Les travaux en cours, à la suite notamment du vote de la loi du 20 juillet 2011 ont pour objectif de revaloriser l'engagement citoyen des SPV. Avec le soutien de l'ADF, cette loi a conforté le statut juridique des vacations mais la perspective d'en supprimer le régime fiscal et social favorable risquerait de porter une atteinte fatale au volontariat. C'est plus dans la réduction des normes de formation, comme dans celle des interventions que la solution doit être recherchée.

5 - Les critiques de la Cour sur la gestion administrative des SDIS

La Cour regrette notamment l'insuffisance des outils de gestion, pour autant il me semble bien que cette appréciation doit être nuancée.

En effet, en quelques années la quasi-totalité des SDIS se sont dotés de contrôleurs de gestion, comme par ailleurs la mise en place, encore récente de la PFR a conduit les SDIS à se doter de fichiers des volontaires qui n'existaient pas auparavant et à mettre en place une véritable gestion du volontariat. Vraisemblablement, cette opération qui s'est traduite par une baisse récente du nombre de SPV enregistrée dans les statistiques.

L'absence de convention pluriannuelle SDIS/Conseil général semble s'étendre. Cette tendance tient essentiellement à l'absence de visibilité financière des départements. Dans ces périodes de tension liées au coût de leurs compétences obligatoires (principalement sociales), les conseils généraux qui n'ont plus de visibilité sur leurs budgets, tant en recettes qu'en dépenses, sont donc contraints d'indiquer chaque année le taux de financement soutenable sur lequel ils peuvent s'engager.

En revanche, pour ce qui concerne la coopération ou la mutualisation SDIS/conseil général de nombreuses initiatives existent, et l'ADF en a fait part à la Cour. Il faut cependant insister sur le fait que les outils juridiques sécurisés de mise en œuvre de telles coopérations n'existent pas véritablement. En effet, les conseils généraux n'ayant pas de compétences en matière de sécurité civile (compétences qui relèvent soit de l'Etat soit des maires), les montages adéquats s'avèrent le plus souvent, soit délicats, soit particulièrement complexes à mettre en œuvre.

En conclusion, je ne puis que partager la plupart des conclusions et recommandations formulées par la Cour. Cependant, je souhaite souligner plusieurs points :

- Il est indispensable que la structure de coordination en amont de la CNSIS que la Cour préconise soit rapidement mise en place, afin d'éviter les effets des habitudes dépassées de cogestion ministère de l'Intérieur-Profession qui imposent des orientations aux élus.

- Il est nécessaire aussi d'assurer une meilleure coordination entre les SDIS notamment pour ce qui concerne les écoles départementales. Mais il convient aussi de revoir le rôle et le statut de l'ENSOSP, établissement public d'Etat, financé majoritairement par les collectivités territoriales.

En ce qui concerne l'organisation du secours à personnes, un bilan du référentiel commun doit être présenté à la CNSIS. L'ADF et les

départements demandent qu'à cette occasion et sous la responsabilité des élus, qui s'entoureront alors des spécialistes professionnels qu'ils « emploient », soient abordés les moyens et méthodes nécessaires à une meilleure coordination du secours à personne, respectueuse du rôle de chacun, la définition précise de la qualification des carences, des règles de financement claires pour toutes les parties prenantes, et abordant la question du rôle des infirmiers SPP, mais aussi les normes d'équipement des véhicules.

- Plusieurs SDIS se sont engagés dans la voie de projets stratégiques correspondant à la mise en œuvre de l'ensemble des constats faits par la Cour. Il en est ainsi du SDIS de la Sarthe qui à cet égard apparaît exemplaire.

La situation actuelle des finances publiques impose à tous, Etat et collectivités départementales, la remise sur le chantier du statut de la sécurité civile et celui de l'Etablissement public SDIS dans toutes ses dimensions.

*REPONSE DU PRESIDENT DE L'ASSOCIATION
DES MAIRES DE FRANCE*

Le financement des services d'incendie et de secours est une préoccupation des élus locaux, maires comme conseillers généraux, depuis quelques décennies.

La gestion, purement communale ou intercommunale des centres de secours qui a duré jusqu'en 1996 (sauf pour les départements de la grande couronne qui avaient « départementalisé » depuis beaucoup plus longtemps), a contribué à des surenchères indemnitaires et à des écarts de régime de travail difficiles à justifier.

Les élus communaux ont confié aux SDIS la gestion du corps départemental, donc de l'intégralité des sapeurs-pompiers professionnels, avec la loi de 1996.

En 2002, conscients que cette gestion unifiée ne donnait pas encore de résultats suffisants sur la maîtrise des budgets des SDIS, les maires, et l'AMF, ont souhaité, en plein accord avec les présidents de conseils généraux, aller plus loin et ont donc, avec la loi dite « démocratie de proximité », abandonné la présidence de ces établissements publics aux présidents de conseils généraux dans le but, clairement défini entre les deux associations, l'ADF et l'AMF, d'un encadrement plus strict des dépenses d'incendie et de secours par le biais d'un management unique.

La contrepartie de cet « abandon de pouvoir », là encore clairement négocié en plein accord entre l'AMF et l'ADF, était le gel du montant global des contributions communales et intercommunales à leur niveau de 2002, avec toutefois une indexation sur le taux de l'inflation.

Cet accord de 2002 n'a jamais été remis en cause par l'AMF qui n'a pas non plus envisagé une suppression de la participation financière des communes et EPCI au fonctionnement des SDIS, depuis longtemps une dépense obligatoire des communes, mais qui jugeait particulièrement opportun de conforter un employeur unique, le président de conseil général, face aux revendications des sapeurs-pompiers en général, et plus précisément des sapeurs-pompiers professionnels.

Il convient également de préciser que la loi de 2002 prévoyait, pour 2006, pour les communes et les EPCI, un nouveau type de financement, par le biais d'un prélèvement équivalent sur la DGF (dotation forfaitaire et dotation d'intercommunalité), solution régulièrement reportée pour des problèmes pratiques soulevés par le ministère de l'Intérieur (exemples de quelques 4000 communes et 300 EPCI pour lesquels les montants de DGF étaient insuffisants pour

supporter le prélèvement) puis finalement abandonnée avec l'article 116 de la loi de finances rectificative pour 2008 qui a rétabli le système antérieur.

L'AMF est d'autant plus satisfaite du maintien de la solution ancienne que le prélèvement sur la DGF était considéré, on ne sait pourquoi, comme un « désengagement financier des communes », ce qui est particulièrement absurde au regard des sommes qui continuent d'être engagées !

Comme vous le soulignez, en 2010, sur les 4 milliards de participations finançant les SDIS, près de 56% proviennent des départements mais encore 44 % du bloc local.

Mais le « contingent » est loin d'être la seule contribution financière des communes ou EPCI au fonctionnement des SDIS.

Les 1 508 CPI non intégrés continuent d'être à la charge des communes ou EPCI et les rapports des Chambres régionales des comptes font régulièrement état de contributions supplémentaires aux SDIS des communes et EPCI, tant en investissement (ex : construction de casernements) qu'en fonctionnement (prise en charge de personnels sapeurs-pompiers professionnels par exemple).

Cet effort financier, qui se situe hors la loi et engendre d'ailleurs de nombreux contentieux, n'est pas quantifié, ce qui est tout à fait regrettable mais cette pratique engendre de fait une iniquité réelle entre les communes françaises.

Iniquité que l'on retrouve également dans la répartition de la part communale ou intercommunale au sein des différents SDIS, comme vous le soulignez.

Concernant les contributions des collectivités locales au fonctionnement du SDIS, nous sommes donc parfaitement en phase sur le constat que vous faites.

Toutefois, faute d'avoir pu faire statuer les instances de l'AMF sur vos propositions, je ne peux me prononcer sur les changements profonds que vous préconisez, soit la suppression du contingent communal ou intercommunal et le transfert au département de son équivalent (1,8 Md€) pour qu'il assure seul le financement du fonctionnement du SDIS.

Par ailleurs, toujours sur le chapitre financier, nous partageons vos constats sur le caractère marginal de la facturation à des tiers privés et publics des prestations extérieures et ne pouvons que suivre vos propositions.

Nous sommes depuis longtemps favorables à l'intervention financière de nouveaux acteurs et, par exemple, les assureurs.

Ce point a déjà fait l'objet d'une PPL en 1999, restée sans suite, il a été longuement évoqué lors des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances de l'Assemblée nationale de juillet 2009, repris dans le débat public à l'Assemblée nationale du 8 décembre 2009. Reste à le mettre en pratique et si la Cour des Comptes peut œuvrer en ce sens, nous nous en féliciterons.

Nous sommes également totalement en phase avec vos observations sur le délicat problème du remboursement dû aux carences d'ambulanciers privés.

Enfin, nous constatons également que les départements ne sont pas égaux devant les risques et devant la possibilité financière de couvrir ces risques. Des écarts entre 42 et 161 € par an et par habitant sont difficilement soutenables.

Nous ne pouvons que partager les objectifs de saine gestion que vous préconisez : comptabilité analytique, convention financière pluriannuelle avec le département, mutualisation des moyens de gestion comme de formation ...

L'AMF a toujours été aux côtés de l'ADF pour défendre des amendements consistant par exemple à confier tous les postes administratifs, juridiques ou financiers à des fonctionnaires territoriaux et non à des sapeurs-pompiers professionnels, ce qui a rarement été bien accueilli par l'encadrement des SDIS et pas toujours soutenu par l'Etat.

Nous ne pouvons que regretter, comme vous, que les SDACR ne soient pas systématiquement mis à jour et qu'ils ne donnent pas toujours lieu à une programmation des investissements.

Les élus du CASDIS et le préfet doivent pouvoir se procurer les éléments d'information et d'expertise qui leur permettraient d'assumer leurs prérogatives.

Sur le maillage territorial, l'AMF a depuis longtemps une position plus que réservée sur les CPI non intégrés, dont le nombre est d'ailleurs de plus en plus faible, et a toujours alerté les élus qui souhaitent, aux frais exclusifs de la commune, maintenir ce type de dispositif sur les risques encourus par les maires si le personnel ne bénéficiait pas, par exemple, de la formation obligatoire prévue pour les sapeurs-pompiers volontaires.

Le maillage territorial des autres centres, intégrés, suppose là aussi un dialogue avec les maires pour une répartition équilibrée sur le

territoire départemental. Ce recours, pour nous illégal, aux financements des communes par la construction de casernements, ne simplifie sans doute pas une négociation sur des bases purement opérationnelles qu'il faut évidemment privilégier.

La mobilisation des sapeurs-pompiers volontaires reste par contre pour nous un enjeu important surtout parce que la sociologie des volontaires et le rythme de vie actuel font que les engagements sont de plus courte durée que par le passé.

Si je peux comprendre votre proposition de réintégrer les vacations horaires dans le droit fiscal commun, pour des motifs d'équité entre les citoyens, je crains tout d'abord que cette mesure ne soit tellement mal perçue qu'elle conduise à un désengagement des sapeurs-pompiers volontaires, ce qui serait tout à fait désastreux. De surcroît, je souhaite qu'elle n'entraîne aucune augmentation de charge pour les communes, les communautés ou les départements

Sur le système de la double autorité du SDIS, je note avec intérêt votre souhait de ne pas réformer le système de gouvernance partagée mis en place avec la départementalisation et de le faire mieux fonctionner.

Je souhaite toutefois préciser un point, que vous n'abordez pas spécifiquement, concernant le pouvoir de police.

Nous pouvons, nous les maires, comprendre la position des présidents de conseils généraux qui, dans une formule lapidaire dont la justesse est, dans le système actuel, à nuancer, « paient et ne commandent pas ».

Se pose toutefois là le problème du pouvoir de police qui, après mûre réflexion, ne peut reposer que sur le maire et le préfet.

Le maire parce qu'il est la seule autorité de proximité, et les récentes catastrophes mettent en lumière son rôle irremplaçable, le préfet parce qu'il intervient de façon subsidiaire, pour soutenir un maire confronté à des difficultés tout à fait exceptionnelles ou lorsque le sinistre concerne plusieurs communes ou qu'il intervient au nom de l'Etat, garant de l'intérêt général et de la sécurité pour tous.

Modifier cet équilibre séculaire n'apporterait rien mais il nous appartient, à nous les maires, régulièrement, de rappeler aux personnels du SDIS qu'ils interviennent en premier lieu sous notre autorité ! Dans la pratique, le principe du maire « directeur des opérations de secours » est de moins en moins respecté.

Je souhaite enfin, en conclusion, soutenir votre proposition d'instituer, en amont de la Conférence nationale d'incendie et de secours,

une structure restreinte de concertation entre l'Etat et les présidents de conseils généraux et donc de placer l'Etat prescripteur de normes techniques ou statutaires face à ceux en charge de les assumer financièrement grâce à l'impôt des citoyens.

Ce sera incontestablement un moyen, en ces temps difficiles au plan financier, de mieux maîtriser les dépenses des SDIS, tout en continuant à assurer la mission qui nous tient tous à cœur, la protection de nos concitoyens.

*REPONSE PRESIDENT DE LA CONFERENCE NATIONALE DES
SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS (CNSIS)*

Je me permets de vous adresser ma réponse en vous précisant que depuis fin septembre 2011 je ne suis plus membre de la CNSIS. Je n'ai pas souhaité être renouvelé.

Ainsi, dans le cadre de la publication prochaine du projet de rapport public thématique intitulé « Les services départementaux d'incendie et de secours », vous avez bien voulu me faire parvenir pour avis, par courrier en date du 12 octobre dernier, l'exemplaire confidentiel n° 7.

J'ai l'honneur de vous informer que ce projet de rapport n'appelle, de ma part, aucune observation particulière en la matière.

**REPONSE DU PRESIDENT DE LA CHAMBRE NATIONALE DES
SERVICES AMBULANCIERS (CNSA)**

Faisant suite à votre courrier du 12 octobre dernier, nous vous prions de bien vouloir trouver ci-après quelques informations complémentaires et remarques quant à l'amélioration de la coordination entre les effecteurs de la réponse à l'urgence pré hospitalière, et plus particulièrement l'analyse des départs réflexes ainsi que des carences ambulancières.

Les départs réflexes :

La liste des situations de départs réflexes inclut certains critères difficiles à objectiver, laissant ainsi l'opportunité d'interprétations abusives, entraînant une dérive quantitative.

De surcroît, cette liste croise certains critères d'ordre général, tels que voie publique, qui font entrer dans le champ du départ réflexe des typologies d'interventions ne nécessitant pas de moyens SDIS.

C'est l'une des raisons pour lesquelles le recours aux dispositifs mis en place par les ambulanciers, à disposition de la régulation médicale SAMU, sont sous utilisés. Ainsi, la dépendance de la viabilité de ces dispositifs avec le volume d'activité consenti, due à un paiement principalement à l'acte, a entraîné la mise en sommeil de nombre de ces dispositifs.

Le rôle des ARS :

Les dispositifs ambulanciers performants, avec cahier des charges conforme aux dispositions des arrêtés des 10 février et 5 mai 2009, sont mis en difficulté par certaines ARS, ou par leurs délégations départementales. En effet, contrairement aux textes précités, qui préconisent le volontariat et la spécialisation, ces ARS génèrent un nivellement qualitatif par la base, en imposant une obligation de participation à toutes les entreprises.

Les carences ambulancières :

Paradoxalement, il a été constaté, face à des dispositifs ambulanciers sous-utilisés, et des moyens manifestement disponibles, un taux de carences élevé, constitué de missions pour lesquelles les ambulanciers n'ont pas même été sollicités.

Signatures de conventions tripartites :

Il a été constaté un nombre relativement peu important de signatures de conventions tripartites. Dans le principe, une convention

type avait été rédigée entre les représentants nationaux, sous l'égide de la DHOS.

Ce modèle devait servir de base à chaque convention départementale. Dans nombre de départements, les sapeurs-pompiers ont cherché à imposer des conventions déséquilibrées en faveur d'un appel quasi systématique au SDIS.

Les ambulanciers ont alors refusé de signer des conventions dérogeant aux principes fondamentaux.

Constitution du comité national de suivi :

Il est stipulé dans le rapport que le comité national de suivi est constitué de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, de la direction générale de l'offre de soins, ainsi que de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France.

Concernant la présence de ce troisième élément, il semble qu'il s'agisse soit d'une erreur, soit d'une iniquité manifeste. En effet, la représentation des SAMU par SAMU de France et une représentation des ambulanciers par la Chambre nationale des services d'ambulances doit contre balancer la présence, le cas échéant, de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France.

*REPONSE DU PRESIDENT DE LA FEDERATION NATIONALE
DES ARTISANS AMBULANCIERS (FNAA)*

Après avoir présenté le projet aux membres du bureau de la FNAA, nous tenions à vous confirmer le parfait état de la réalité de la situation que nous observons quotidiennement sur le terrain. L'analyse qui y est faite est juste et malheureusement cette situation perdure nous osons espérer qu'avec ce projet ce que vous préconisez verra le jour.

Il est indispensable de mettre en place des solutions pour que le fonctionnement de la prise en charge des différents services soit optimal.

La FNAA ne peut qu'approuver votre projet de rapport.

Nous souhaitons par ailleurs vous dire tout l'intérêt que nous portons à mener un travail de réflexions dans plusieurs domaines pour améliorer les diverses pistes contenues dans ce projet.

Nous sommes à votre disposition pour mener ensemble un travail en ce sens dans le but d'améliorer les conditions de prise en charge des personnes à secourir pour le bien de tous.

*REponse DU PRESIDENT DE LA FEDERATION NATIONALE
DES AMBULANCIERS PRIVES (FNAP)*

Nous approuvons globalement ce projet de rapport, avec néanmoins une remarque concernant : Le partage du financement : l'indemnisation des carences ambulancières.

1- Les écarts de comptage

« Celle-ci est due à des pratiques différentes : le SAMU part sur la demande du régulateur qui qualifie la mission ... » : il semble opportun de préciser que ce sont les ambulanciers privés qui interviennent à la demande du régulateur.

L'analyse qui y est effectuée est un constat partagé par notre fédération, notamment sur le manque d'efficacité quant à la mise à dispositions des moyens ambulanciers.

Nous souhaitons nous inscrire dans un travail de réflexions et de propositions pour parfaire cette étude.

*REPOSE DU PRESIDENT DE LA FEDERATION NATIONALE
DES TRANSPORTEURS SANITAIRES (FNTS)*

Je salue la justesse de l'analyse qui y est faite, car elle est le reflet parfait de la réalité que nous observons tous les jours sur le terrain. Comme vous le préconisez, il est indispensable de mettre en place des solutions afin d'améliorer le fonctionnement de la prise en charge de ces services. Je ne peux donc qu'approuver votre projet de rapport.

Par ailleurs, je souhaite vous réitérer notre intérêt pour mener un travail de réflexion sur ces pistes d'amélioration, afin d'approfondir celles envisagées dans votre projet.

*REPONSE DU PRESIDENT DIRECTEUR GENERAL
D'EUROTUNNEL*

Les précisions et éléments de réponse qu'Eurotunnel souhaite apporter sont les suivants :

- Eurotunnel exploite le Tunnel sous la Manche dans le cadre d'une concession accordée par les états français et britanniques.

- Cette concession prévoit que la sécurité de premier niveau du Tunnel dite FLOR (First Line of Response), soit assurée aux frais, et sous la responsabilité du concessionnaire, par la présence permanente de 8 agents qualifiés en tête de Tunnel.

- En cas d'incident nécessitant plus de moyens, Eurotunnel selon une codification précise, transfère la responsabilité des opérations aux Autorités Publiques, qui mobilisent les moyens publics, dits SLOR (Second Line of Response).

- Eurotunnel a confié dès l'origine au SDIS 62 la mission des FLOR. Le coût annuel pour le concessionnaire est de 2,4 M€/a

- Récemment, le SDIS 62 a demandé à ce que la présence permanente de 8 agents en tête de Tunnel soit augmentée à 11, alors qu'Eurotunnel vient de réaliser un investissement de plus de 20 millions d'euros pour limiter le risque d'incendie.

En conclusion :

- Eurotunnel finance le coût, et même au-delà, des dispositions prises en fonction des risques particuliers du Tunnel sous la Manche, sans avoir l'assurance que le SDIS 62 assure correctement la prestation.

- Eurotunnel souligne l'ambiguïté qui préside à la convention FLOR actuelle, dont les signataires côté SDIS 62 assurent à ce titre une prestation « privée » pour le compte d'Eurotunnel mais ont un rôle de « tutelle » du concessionnaire sur tous les aspects de sécurité qui relèvent de l'autorité concédante.

REPONSE DU PREFET DE DORDOGNE

Le rapport évoque le service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Dordogne en ce qui concerne le recours aux sapeurs-pompiers volontaires (chapitre II – section 1). Deux points méritent d'être commentés, d'une part, la réponse aux difficultés de recrutement de ces personnels et, d'autre part, la mise en œuvre de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR).

Depuis dix ans, le SDIS de Dordogne déploie à destination des sapeurs-pompiers volontaires une politique active de recrutement. Jusqu'en 2008, les actions de sensibilisation menées à destination du public et des employeurs ont eu des résultats satisfaisants. Cependant, depuis 2008, ces résultats s'essoufflent en dépit du renouvellement des opérations et des moyens d'information et de sensibilisation. J'observe que, depuis cette date, les difficultés pour concilier activité professionnelle et engagement volontaire s'accroissent significativement, au point que les demandes de confidentialité vis-à-vis de l'employeur des sapeurs-pompiers volontaires deviennent assez fréquentes. Il est donc apparu indispensable de relancer des actions à destination des employeurs et de leurs organisations professionnelles.

Le conseil départemental de sécurité civile du 6 mai 2010 s'est saisi de cette problématique et a établi un plan d'action en faveur du volontariat. Huit thématiques ont été proposées autour des trois idées suivantes :

1 – L'utilisation d'une charte du volontariat

Une charte du volontariat en Dordogne réaffirmant la volonté des élus et des décideurs locaux de favoriser le développement du volontariat avait été préparée avant même le conseil départemental du 6 mai 2010. Elle a été signée par l'ensemble des administrations présentes dans le département, mais également par les grandes entreprises nationales (La Poste, ERDF-GRDF), par les compagnies consulaires et par une organisation professionnelle artisanale (CAPEB). Elle vise à encadrer la position des volontaires dans leur entreprise et définit les modalités que doit respecter le SDIS pour les mobiliser. L'objectif est de donner aux employeurs une visibilité sur les conséquences de l'engagement de leurs salariés tout en valorisant cet engagement pour l'entreprise.

Dans ce cadre, la Chambre de commerce et d'industrie a obtenu le label employeur partenaire des sapeurs-pompiers cette année et la CAPEB a mis au point un dispositif de promotion du volontariat auprès de ses adhérents.

2 – La promotion du volontariat

La sensibilisation de la population est poursuivie, eu égard aux bons résultats obtenus depuis dix ans, par des campagnes d'affichage, par une information renouvelée utilisant les moyens de communication des partenaires signataires de la charte et par la mise à la disposition d'un kit de communication dans les centres d'incendie et de secours.

La convention entre l'Union départementale des sapeurs-pompiers et le SDIS pour la sensibilisation des jeunes est pérennisée et le recrutement féminin encouragé. Il s'est aussi agi de sensibiliser les secteurs professionnels encore peu représentés.

3 – La connaissance du volontariat

Il est apparu qu'une meilleure connaissance socio-économique du volontariat permettrait d'affiner les opérations de promotion et de mieux définir les règles d'engagement prenant en compte les contraintes de disponibilité. La connotation négative qu'aurait le volontariat auprès des chefs d'entreprise est également peu connue et donc peu analysée. Or elle conditionne en partie la capacité pour le volontaire à associer les conséquences de son engagement à sa charge de travail.

En dépit de ces actions et des partenariats qui en découlent, le recrutement de sapeurs-pompiers volontaires reste difficile, notamment pour des raisons économiques, le volontariat étant considéré comme un facteur potentiel de perte d'emploi en cas de difficultés de l'entreprise. Globalement néanmoins, les effectifs se maintiennent depuis 2008.

S'agissant de la prestation de fidélisation et de reconnaissance, j'observe effectivement qu'elle constitue un prélèvement budgétaire non négligeable pour le SDIS, de l'ordre du demi-million d'euros, alors même que le nombre de bénéficiaires est faible (six bénéficiaires transitoires et dix-huit pérennes en 2010). C'est la raison pour laquelle la perception par les élus de cette prestation n'est pas bonne. L'évaluation du dispositif et sa clarification sont indispensables afin de lui donner sa légitimité.

*REPONSE COMMUNE DU PRESIDENT ET DE L'ANCIEN PRESIDENT
DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL
D'INCENDIE ET DE SECOURS DE DORDOGNE*

Le Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Dordogne est mentionné dans le chapitre II : Organisation et Gestion, sous-chapitre I : Organisation Opérationnelle, paragraphe D intitulé « le recours aux sapeurs-pompiers volontaires », alinéa 1b : des difficultés de recrutement, de fidélisation et de disponibilité.

Le rapporteur fait état des difficultés auxquelles sont confrontés les SDIS en matière de recrutement, de fidélisation et de disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires (SPV). Parmi les différents facteurs susceptibles d'expliquer ces difficultés sont évoquées : la faible flexibilité et l'insuffisance de disponibilité du fait des employeurs ainsi que les contraintes imposées aux volontaires en matière de formation et une insuffisante reconnaissance du volontariat au sein de la société. A contrario, le rapporteur fait état d'initiatives mises en œuvre dans certains SDIS afin d'enrayer la baisse des effectifs de SPV et cite le « dynamisme du SDIS de la Dordogne qui a mené depuis 2000 une politique régulière de sensibilisation à destination du public et des employeurs, qui s'est révélée efficace comme le prouve la croissance des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires de +11 % entre 2003 et 2008.... »

Le constat correspond en effet à la réalité et à une volonté politique explicite des élus membres du conseil d'administration du SDIS, relayés par l'engagement des pouvoirs publics locaux, tant au niveau des collectivités territoriales que de l'Etat comme des acteurs du monde économique de notre département. Toutefois ce constat positif que nous vous remercions de mettre en valeur doit être nuancé.

En effet, s'il est vrai que l'effectif des SPV a connu une évolution significative au cours de la période 2002 à 2009 notamment, il convient cependant d'analyser le phénomène de baisse qui l'a précédé et d'examiner les conditions de progression post 2008. Pour ce qui concerne la diminution significative des effectifs de SPV constatée entre 2000 et 2002, nous pouvons affirmer avec certitude que la très forte mobilisation opérationnelle des volontaires au cours de la période fin 1999 début 2000 en raison de la tempête « Martin » est l'une des principales causes.

Il convient en effet de rappeler que les dégâts considérables occasionnés dans notre département (5 millions de m3 de bois dévastés soit 3 ans d'exploitation forestière, des infrastructures routières, des installations filaires de transport d'énergie électrique et de radio

communication détruites sur une grande partie du réseau, des biens immeubles et un environnement naturel profondément et durablement endommagés), bref une situation ayant justifiée plus de 6 000 interventions en 4 semaines soit environ l'équivalent d'un quadrimestre d'activités opérationnelles en temps normal. La capacité de mobilisation des SPV a été quasi exceptionnelle tant sur le plan quantitatif que qualitatif mais les conséquences à court terme ont été une accélération des cessations d'activités de SPV en raison d'une sollicitation parfois trop forte des intervenants.

L'organisation et le fonctionnement du SDIS de la Dordogne repose essentiellement sur une large majorité de sapeurs-pompiers volontaires 1 300 environ dont 150 relèvent du service de santé et de secours médical (soit un total des volontaires représentant 85 % de l'effectif du Corps départemental) pour assurer les missions dont il a la charge.

La difficulté de mobilisation des sapeurs-pompiers volontaires pendant les heures œuvrées engendre une situation susceptible d'augmenter le délai moyen d'intervention voire de provoquer une indisponibilité opérationnelle obligeant à solliciter les moyens disponibles adaptés et les plus proches. Tout en conservant à l'esprit que la solidarité opérationnelle inter-centres est la base de l'organisation départementale, le SDIS 24 se doit de mettre en œuvre des solutions innovantes en partenariat avec les acteurs publics et privés locaux pour susciter, motiver, encourager et pérenniser le volontariat.

Lorsqu'il est fait usage de telles dispositions palliatives en terme de réponse opérationnelle plusieurs effets, cumulés ou non, peuvent éventuellement en résulter, tels que :

- les conséquences négatives directes sur le développement de l'accident,*
- l'envoi de plusieurs engins pour réunir l'effectif nécessaire,*
- l'allongement des délais d'intervention,*
- la diminution qualitative des objectifs de couverture des risques.*

S'ajoute, les problèmes de disponibilité relative des sapeurs-pompiers volontaires afin d'être mobilisés par le SDIS pendant leur temps de travail pour répondre aux missions de service public qui leurs sont confiées.

L'analyse croisée de l'évolution des effectifs et du nombre des interventions met en évidence les « effets de ciseaux » sur la période

2003/2010 entre l'évolution de l'effectif total du nombre de sapeurs-pompiers volontaires et l'augmentation de l'activité opérationnelle.

Pour l'intervalle couvrant la période 2002/2009, les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires ont évolués respectivement de :

+ 11 % soit de 1 172 à 1 300 SPV (+ 128)

Sur la même période l'activité opérationnelle annuelle a évolué de 16 670 à 22 990 interventions. Soit une augmentation de + 6 320 interventions représentant + 38 % de l'activité opérationnelle de 2002, c'est-à-dire une progression près de 4 fois supérieure à l'évolution de l'effectif du Corps en nombre de sapeurs-pompiers volontaires. Ce constat témoigne s'il en était besoin de la fragilité des équilibres et de la difficulté pour le SDIS à conforter une politique de soutien au volontariat. D'autant plus que le contexte départemental se caractérise par le vieillissement des populations résidentes et une fluctuation démographique liée à l'activité touristique qui oscille entre un nombre mini de résidents en février d'environ 375 000 et un nombre maxi de résidents l'été de près de 600 000 à mi août soit + 50 % environ.

Depuis 2009, l'effectif stagne à 1 300 hommes et femmes malgré les initiatives et efforts déployés. Il est également opportun de souligner que le dispositif de conventionnement avec les employeurs a connu une réduction importante en 2010 puis s'est relevé autour d'une valeur légèrement supérieure au nombre des conventions réalisées en 2007, traduisant ainsi les conséquences indirectes des difficultés économiques et des contraintes subies par les employeurs tant du secteur privé que public.

Ceci démontre également que les SDIS disposent de très peu de leviers d'action face à de tels bouleversement des équilibres socio-économiques et subissent davantage qu'ils ne peuvent agir dans le domaine de la promotion et de la fidélisation du volontariat.

A l'alinéa 1c) de ce même paragraphe D, le rapporteur évoque également la nécessaire évaluation de la prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR) mise en œuvre depuis 2005 au bénéfice des sapeurs-pompiers volontaires. Faisant référence au coût de ce régime, le rapporteur constate que : «... la mise en place de la PFR il y a cinq ans n'a pourtant pas permis d'augmenter le nombre des volontaire. Le dispositif a été plus coûteux que prévu. Son financement annuel est assuré par les cotisations des SPV ainsi que par une contribution annuelle obligatoire des SDIS fixée à 375 € par SPV et par an. Pour aider les SDIS à assumer financièrement cette nouvelle charge, l'Etat s'est engagé

à leur verser une compensation financière équivalente à la moitié du coût annuel de la prestation... ».

Nous confirmons l'analyse du rédacteur sur le peu d'impact que représente cette PFR en matière de fidélisation des volontaires et encore moins d'attractivité eu égard à la complexité du régime et à son insuffisante lisibilité pour les contributeurs comme pour les (futurs) bénéficiaires. Nous souhaitons également attirer votre attention sur le caractère onéreux (comme l'atteste le tableau joint au présent courrier : Etat de la PFR depuis 2005) de ce dispositif dans un contexte budgétaire extrêmement contraint pour les collectivités territoriales. En effet, comme vous pourrez le constater le SDIS 24 a versé près de 3,2 M€ au régime au cours de la période 2005 à 2010 pour un « retour » versé aux anciens sapeurs-pompiers volontaires de moins de 5 000 euros. En outre la participation de l'Etat a été minorée par rapport aux engagements initiaux aboutissant sur 5 ans à un déficit de près de 21 millions d'euros par rapport à ce qui avait été prévu (cf. tableau joint récapitulatif du différentiel de contribution SDIS/ETAT au titre de la PFR). Déficit qui a du être compensé par une surcotisation des collectivités territoriales. Enfin, il s'avère, contrairement à ce qu'indique le rapporteur, que l'aide de l'Etat n'est pas directement versée aux SDIS mais aux Départements via une compensation de la Taxe Sur les Conventions d'Assurance (TSCA) relative aux véhicules à moteur. Ainsi, l'article 53 de la loi de finances pour 2005 a-t-il opéré un transfert de TSCA à hauteur de 900 M€ (fraction de taux = 6,155 %) en contrepartie d'un prélèvement sur la DGF de 880 M€, le différentiel de 20 M€ correspondant à la participation de l'Etat au financement de la prestation de fidélité et de reconnaissance.

Ce prélèvement ayant été opéré sur la dotation de compensation (indexée comme la DGF mise en répartition), il constitue un manque à gagner en progression de + 2,73 % en 2006 et de + 2,51 % en 2007.

Enfin, l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2006, constatant que l'assiette avait été inférieure aux prévisions, a porté la fraction de taux à 6,45 % afin d'arriver aux 900 M€. Il en résulte un manque de lisibilité quant à l'aide financière réelle de l'Etat et une dissipation totale de sa participation dans la contribution financière annuelle du Département au budget de l'établissement public.

Souhaitant avoir apporté un éclairage complémentaire à la Cour afin de vous permettre d'apprécier au mieux les contraintes d'organisation et de fonctionnement de notre établissement public.

REPONSE DU PREFET DE GIRONDE

Le Service d'Incendie et de Secours (SDIS) de la Gironde est cité dans le chapitre Ier, sous chapitre II, paragraphe A-2, intitulé « L'apparition des tensions financières ».

Le constat réalisé est exact et découle principalement du mode de financement introduit par la loi du 27 février 2002. En effet, dans un contexte difficile pour les finances publiques, faire porter sur une seule collectivité, le conseil général en l'occurrence, le financement de l'évolution des dépenses du Service d'Incendie et de Secours conduit effectivement à des relations plus tendues quant aux participations financières demandées.

Dans ce contexte, il semble qu'il n'existe pas d'autre solution que le recours à l'emprunt d'équilibre pour financer l'investissement nécessaire à une modernisation des équipements, dès lors que le niveau des contributions des collectivités territoriales ne permet pas de dégager des marges d'autofinancement.

Une étude sur l'évolution de ces contributions de 2002 à 2010 a été réalisée par le SDIS de la Gironde. Les taux annuels appliqués, aux communes et aux EPCI durant cette période, varient de 1,26 % à 2,84 %.

Si les contributions avaient été calculées non sur un montant global mais sur un coût par habitant, le SDIS de la Gironde aurait perçu, avec ces mêmes taux, 12 990 989 € de plus sur cette période en contributions communales et intercommunales. En effet, sur cette période, la population de la Gironde a augmenté de 105 573 habitants. Par voie de conséquence, l'évolution de la contribution de la collectivité départementale aurait été limitée.

Il m'apparaît donc primordial que la Cour puisse se saisir de cette problématique afin qu'une issue favorable puisse être trouvée.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SDIS DE LA GIRONDE*

Le Service d'Incendie et de Secours de la Gironde est cité dans le chapitre 1^{er}, sous-chapitre II, paragraphe A-2, intitulé « L'apparition de tensions financières ».

Le constat réalisé est exact et découle implicitement du mode de financement introduit par la loi du 27 février 2002.

En effet, dans un contexte difficile pour les finances publiques, imposer qu'une seule collectivité assure le financement de l'évolution des dépenses des Services d'Incendie et de Secours conduit effectivement à une crispation des relations et une radicalisation des réponses apportées aux participations demandées.

Dans un tel contexte, il semble qu'il n'existe pas d'autre solution que le recours à l'emprunt d'équilibre pour financer l'investissement nécessaire à la modernisation des équipements, dès lors que le niveau des contributions des collectivités locales ne permet pas de dégager de l'autofinancement.

J'avais sensibilisé les hautes autorités de l'Etat par la voie du corps préfectoral, les parlementaires par la voie de mes homologues Présidents de Conseil d'Administration sur la nécessité de modifier le dispositif de 2002 en introduisant la prise en compte de l'accroissement de la population dans le mode de calcul.

Malheureusement, cette demande n'a pas abouti. Je vous transmets une note d'analyse sur le problème décrit constaté en Gironde, ainsi que le projet d'amendement déposé.

Espérant que ce dossier soit réexaminé dans les meilleurs délais et que la Cour puisse se saisir de cette difficulté.

REPONSE DU PREFET DU LOT-ET-GARONNE

J'ai l'honneur de vous faire connaitre que ce document n'appelle pas d'observations de ma part.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU LOT-ET-GARONNE*

Après analyse de ce document, je me permets de vous apporter des éléments de réponse complémentaires.

Vous indiquez : « A l'échelon déconcentré, les préfets de département et de zone sont chargés, à la fois, de la planification stratégique des moyens locaux, en lien avec le conseil général, et de la coordination opérationnelle des moyens à engager en cas d'accident, de sinistres ou de catastrophe aux conséquences susceptibles de dépasser les limites ou les capacités d'une commune ou d'un département ».

Réponse : La planification stratégique des moyens à l'échelon local se fait essentiellement au niveau du SDIS par la réalisation du SDACR.

Ce document réglementaire est arrêté par le préfet du département après avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours et avis du conseil général. C'est donc le conseil d'administration du SDIS en relation avec le préfet de département qui établit cette planification stratégique.

Sur le paragraphe « l'organisation opérationnelle » (chapitre II).

Réponse : Le SDIS de Lot-et-Garonne a fait le choix de répondre à une sollicitation opérationnelle croissante par une meilleure gestion du potentiel humain composé pour la majeure partie de sapeurs-pompiers volontaires.

Des centres d'incendie et de secours ont été regroupés afin d'éviter un émiettement trop important tout en conservant un maillage territorial pertinent, répondant aux obligations réglementaires du SDACR.

Par ailleurs, le SDIS47 a souhaité doter ses personnels d'outils de planification des gardes et astreintes le plus dynamique possible afin de répondre aux contraintes de disponibilité des zones rurales. Ainsi, les personnels disposent d'un serveur vocal interactif (serveur téléphonique) et d'un serveur internet (accès par internet) permettant de gérer leur disponibilité à distance.

Chaque centre d'incendie et de secours connaît la situation des personnels en régime d'astreinte (ou de garde) identifié comme niveau pertinent de réponse par rapport au règlement opérationnel.

Cependant, il est difficile de garantir des effectifs d'astreinte la journée avec des disponibilités parfois aléatoires des sapeurs-pompiers volontaires au regard de leurs activités professionnelles.

Ce n'est donc pas la sollicitation qui peut faire défaut, mais plutôt la disponibilité.

Vous indiquez à propos du SDACR : « il est fréquemment ancien, insuffisamment évalué, incomplet, et mal articulé avec le règlement opérationnel ».

Réponse : Le SDACR est effectivement un outil de planification stratégique mettant en adéquation les moyens par rapport aux risques auxquels le SDIS doit faire face.

Or, le SDACR ne peut être une photo instantanée de la vie du service départemental mais un outil devant s'adapter à l'évolution d'un système.

On pourrait s'orienter vers un « SDACR dynamique ». L'augmentation des risques (notamment le secours à personne, les risques technologiques, ..), l'évolution des technologies des matériels (nouveaux types d'engins, ...), la parution des nouveaux documents de référence réglementaire sur les techniques opérationnelles font que le SDIS doit s'adapter continuellement dans l'objectif de rationaliser le fonctionnement du service.

Dès lors cela peut expliquer le décalage entre les deux documents que sont le SDACR et le RO, dans leur conception actuelle.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU LOT-ET-GARONNE (DE 2006 A JUIN 2008)*

Après analyse de ce document, je me permets de vous apporter des éléments de réponse complémentaires.

Vous indiquez : « A l'échelon déconcentré, les préfets de département et de zone sont chargés, à la fois, de la planification stratégique des moyens locaux, en lien avec le conseil général, et de la coordination opérationnelle des moyens à engager en cas d'accident, de sinistres ou de catastrophe aux conséquences susceptibles de dépasser les limites ou les capacités d'une commune ou d'un département ».

Réponse : La planification stratégique des moyens à l'échelon local se fait essentiellement au niveau du SDIS par la réalisation du SDACR.

Ce document réglementaire est arrêté par le préfet du département après avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours et avis du conseil général. C'est donc le conseil d'administration du SDIS en relation avec le préfet de département qui établit cette planification stratégique.

Sur le paragraphe « l'organisation opérationnelle » (chapitre II).

Réponse : Le SDIS de Lot-et-Garonne a fait le choix de répondre à une sollicitation opérationnelle croissante par une meilleure gestion du potentiel humain composé pour la majeure partie de sapeurs-pompiers volontaires.

Des centres d'incendie et de secours ont été regroupés afin d'éviter un émiettement trop important tout en conservant un maillage territorial pertinent, répondant aux obligations réglementaires du SDACR.

Par ailleurs, le SDIS 47 a souhaité doter ses personnels d'outils de planification des gardes et astreintes le plus dynamique possible afin de répondre aux contraintes de disponibilité des zones rurales. Ainsi, les personnels disposent d'un serveur vocal interactif (serveur téléphonique) et d'un serveur internet (accès par internet) permettant de gérer leur disponibilité à distance.

Chaque centre d'incendie et de secours connaît la situation des personnels en régime d'astreinte (ou de garde) identifié comme niveau pertinent de réponse par rapport au règlement opérationnel.

Cependant, il est difficile de garantir des effectifs d'astreinte la journée avec des disponibilités parfois aléatoires des sapeurs-pompiers volontaires au regard de leurs activités professionnelles.

Ce n'est donc pas la sollicitation qui peut faire défaut, mais plutôt la disponibilité.

Vous indiquez à propos du SDACR : « il est fréquemment ancien, insuffisamment évalué, incomplet, et mal articulé avec le règlement opérationnel ».

Réponse : Le SDACR est effectivement un outil de planification stratégique mettant en adéquation les moyens par rapport aux risques auxquels le SDIS doit faire face.

Or, le SDACR ne peut être une photo instantanée de la vie du service départemental mais un outil devant s'adapter à l'évolution d'un système.

On pourrait s'orienter vers un « SDACR dynamique ». L'augmentation des risques (notamment le secours à personne, les risques technologiques, ..), l'évolution des technologies des matériels (nouveaux types d'engins, ...), la parution des nouveaux documents de référence réglementaire sur les techniques opérationnelles font que le SDIS doit s'adapter continuellement dans l'objectif de rationaliser le fonctionnement du service.

Dès lors cela peut expliquer le décalage entre les deux documents que sont le SDACR et le RO, dans leur conception actuelle.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE LOT-ET-GARONNE
(DE MARS 2008 A JUIN 2008)*

Cet extrait, mettant en exergue les améliorations constatées à la suite de la réactualisation du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) n'appelle pas d'observations complémentaires de ma part.

REPONSE DU PREFET DES PYRENEES-ATLANTIQUES

J'ai l'honneur de vous faire savoir que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DES PYRENEES-ATLANTIQUES*

*J'ai l'honneur de vous informer que ce projet de rapport n'appelle
aucune remarque de ma part.*

*REPOSE DE L'ANCIENNE PRESIDENTE DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DES PYRENEES-ATLANTIQUES
(DE JUILLET 2008 A MAI 2011)*

*Je n'ai aucune observation à faire concernant ce rapport et
autorise sa publication.*

*REponse DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DES PYRENEES-ATLANTIQUES (DE MAI 2004 A
JUILLET 2008)*

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que je n'ai pas d'observations
à émettre concernant le projet de rapport public thématique, intitulé
« Les services départementaux d'incendie et de secours », que la Cour
se propose de publier prochainement.*

REPONSE DU PREFET DU PUY-DE-DÔME

Je souhaitais vous apporter les éléments de réponse suivants concernant les points de ce projet de rapport relatifs au département du Puy-de-Dôme:

I. LA REPARTITION DE LA PART COMMUNALE

Le conseil d'administration du SDIS fixe les modalités de répartition des contributions des communes et des EPCI, en application de l'article L. 1424-35 du CGCT : « Les modalités de calcul et de répartition des contributions des communes et des [EPCI] (...) compétents (...) sont fixées par le conseil d'administration du SDIS. Les contributions (...) constituent des dépenses obligatoires ».

Au cas présent, les distorsions constatées ne sont pas assises sur la détermination de critères permettant la modulation des contributions car il n'existe pas de délibération du CASDIS précisant les critères retenus. Faute de consensus concernant la répartition, le CASDIS maintient, une répartition insatisfaisante sur plusieurs points : une note interne du 4 mars 2010 souligne les éléments périmés du mode de calcul, parmi lesquels la prise en compte des Sapeurs-pompiers volontaires Qualifiés - SPVQ, « la départementalisation et surtout le regroupement des CIS ont fait perdre tout son sens à ce critère » ; on relève la référence à la taxe professionnelle qui a disparu suite à la réforme ...

Une refonte est envisagée mais différée. Plusieurs hypothèses étaient à l'étude en 2010 (réunions du bureau du 4 février et du 5 mars 2010) avec la mise en place d'une répartition :

- par habitant (population INSEE) ;*
- par habitant (population INSEE) avec le maintien de la majoration et de la minoration infra.*

Ce mécanisme simple conduirait cependant à évacuer les disparités de richesse entre contributeurs ou les inégalités de risque. Selon la Chambre Régionale des Comptes, aussi longtemps que la contribution au SDIS ne sera pas fiscalisée, il paraîtrait opportun, en maintenant la lisibilité du dispositif, d'introduire un critère fiscal à panacher avec le critère de population.

II. LE MAILLAGE TERRITORIAL ET LA REDUCTION DU NOMBRE DE CENTRES DE SECOURS

Votre rapport indique que le SDIS du Puy-de-Dôme ne parvient pas à réduire le nombre de ses centres de secours en dépit de l'évidente nécessité d'en supprimer plusieurs et que le maintien en activité de ces

centres tient souvent davantage à la volonté des communes de les conserver qu'à de véritables nécessités opérationnelles.

Le SDACR 2006 faisait apparaître 5 Centres de Secours Principal (CSP), 61 Centres de Secours (CS) et 197 Centres de Première Intervention (CPI) dont 113 Centres communaux de Première Intervention, soit 263 centres pour 470 communes.

Le SDACR 2011 fait apparaître 1 Centre de Secours Principal (CSP), 58 Centres de Secours (CS) et 145 Centres de Première Intervention (CPI) dont 19 Centres communaux de Première Intervention, soit 204 centres pour 470 communes.

Le SDIS 63 a presque deux fois plus de centres que la moyenne (184 contre 103), sans compter les 19 CPI communaux non intégrés. Le maillage territorial est la conséquence du nombre de centres : le SDIS63 défend 3 400 habitants par centre tandis que la moyenne est de 6 355 habitants défendus par centre pour les SDIS de référence. La superficie défendue par centre d'incendie et de secours est plus faible pour le SDIS 63 (42 km² contre 61 km² en moyenne).

Jusqu'à présent le SDIS ne disposait pas de critères objectifs pour proposer des fermetures ou des regroupements de CIS. Le nouveau SDACR 2011 qui a été validé et dont l'arrêté sera signé prochainement, intégrera en objectif N° 1, la généralisation de l'astreinte programmée dans tous les Centres d'Incendie et de Secours (CIS) avec le développement à court terme d'un outil de gestion de l'alerte permettant la gestion individuelle de la disponibilité et de l'astreinte.

La mise en place d'un outil informatique de gestion de l'alerte permettra d'ouvrir une période d'observation d'une durée d'un an de tous les CIS au regard : de l'astreinte programmée, des refus de départ, du classement, de l'activité des centres (formation, manœuvres, coopération avec d'autres centres). Ces résultats permettront alors de proposer des fermetures ou des regroupements de CIS qui apparaîtraient sans existence opérationnelle ou sans un effectif garantissant une réponse opérationnelle fiable.

Dans le cadre de la refonte du SDACR, il est créé 3 sous-catégories de Centres de Première Intervention (n° 1, n° 2, n° 3) au sein des Centres du Corps Départemental du SDIS, avec des effectifs différents entre la journée et la nuit. Cette démarche permet d'adapter la réponse opérationnelle à la disponibilité des personnels volontaires.

Les effectifs mobilisables à atteindre par catégorie et sous-catégories seront les suivants :

- Centres du Corps Départemental du SDIS :

Type de Centre d'Incendie et de Secours (CIS)	Nombre de SP en période diurne	Nombre de SP périodes nocturnes, jours fériés et WE
Centre de Secours Principal (CSP)	14 minimum de garde	14 minimum de garde
Centre de Secours (CS)	6 minimum de garde ou d'astreinte	6 minimum de garde ou d'astreinte
Centres de Première Intervention (n° 1)	4 d'astreinte	4 à 6 d'astreinte
Centres de Première Intervention (n°2)	2 à 4 d'astreinte	4 d'astreinte
Centres de Première Intervention (n°3)	0 à 2 d'astreinte	2 à 4 d'astreinte

- Centres communaux :

Type	Nombre de SP en période diurne	Nombre de SP périodes nocturnes, jours fériés et WE
Centres de Première Intervention (CPI)	0 à 2 d'astreinte	2 à 4 d'astreinte

Concernant le classement des centres d'incendie et de secours, 4 des 5 centres principaux d'intervention vont être reclassés en centre de secours.

Hormis le CSP de Clermont-Ferrand, qui, de par son activité opérationnelle dispose d'un effectif supérieur au minimum, les autres centres relevant de cette catégorie ne sont pas dans cette situation. Le texte évoqué supra dispose que « les CSP assurent simultanément ... » plusieurs missions. Le président du conseil d'administration du SDIS du Puy-de-Dôme considère à cet égard que l'effectif ainsi requis (supérieur ou égal à 14) doit être présent en garde postée dans le centre.

III. LA REVISION DU SDACR DU PUY-DE-DOME

Le Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques (SDACR) est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le Service

Départementale d'Incendie et de Secours (SDIS). Il est défini par l'article L. 1424-7 du Code Général des Collectivités Locales. Le SDACR est un instrument structurant de la gestion du SDIS. C'est un outil de pilotage du service : il a une visée prospective, il permet de définir des priorités en termes de réalisation des objectifs et donne de la visibilité sur les ambitions du service.

Le premier SDACR dans le Puy-de-Dôme a été approuvé par arrêté préfectoral du 27 juillet 2000. Il a succédé au schéma directeur destiné à la formation des personnels et à la préparation des moyens de secours. L'actuel SDACR a été approuvé par arrêté du 1er janvier 2006.

La durée de validité de 5 ans indiquée dans le précédent SDACR n'a pas d'origine réglementaire et n'a pas de conséquences juridiques. Il s'agit uniquement d'un délai indicatif pour acter le principe d'une mise à jour régulière de ce document.

Ainsi, le travail qui a été conduit dans le Puy-de-Dôme pour l'élaboration du SDACR 2011, repose sur l'articulation entre plusieurs textes juridiques de portée temporelle différente :

le SDACR, texte d'orientation générale, pris pour une durée indéterminée,

le règlement opérationnel évolutif en 2 phases successives :

Un premier Règle ment Opérationnel (RO) validé en même temps que le SDACR et couvrant pour une année la période d'observation des petits CIS à l'occasion de la mise en place de l'outil informatique de gestion des alertes.

Un second RO rédigé après prise en compte des résultats de l'analyse de la période d'observation des petits CIS.

la prise d'arrêtés préfectoraux de classement des centres reprenant les éléments des RO de première et de seconde phases.

Telles sont les précisions que je suis en mesure de vous transmettre concernant votre projet de rapport public thématique, intitulé « Les services départementaux d'incendie et de secours », pour le département du Puy-de-Dôme.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DU
PUY-DE-DOME*

En réponse à cette transmission, il apparaît utile de se limiter principalement à des commentaires et précisions d'ordre général pour ce qui concerne les domaines afférents aux finances de l'établissement et à son organisation opérationnelle.

En ce qui concerne la contribution des départements, j'attire votre attention sur la limitation des contributions des communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui sont assises sur les contributions 2002, basées sur la population 2002, et dont le montant global est augmenté des indices des prix à la consommation parus chaque année. L'évolution démographique qui a un impact réel sur l'activité opérationnelle n'étant pas prise en compte dans l'évolution de ces contributions, c'est la participation des Conseils Généraux qui sert de variable d'ajustement pour combler l'éventuelle insuffisance des contributions communales et intercommunales.

*Aussi, il pourrait être utile de faire apparaître cette problématique connue des services de l'Etat qui, il faut le rappeler, ont convenu de pérenniser le rôle du maire dans le dispositif de sécurité civile au travers, notamment, du maintien des contributions communales et « il n'a pas semblé pertinent, à cette occasion, d'accompagner le dispositif d'un signal inflationniste »⁵⁹ *.*

L'État a donc souhaité que le plafonnement de l'évolution annuelle des contingents soit maintenu. Cette décision a fait l'objet de l'article 116 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, qui vise à maintenir les contingents communaux dus aux SDIS, en conservant également le plafonnement de ces contingents, et leur seule évolution en fonction de l'indice des prix à la consommation. En conséquence, le « facteur inflationniste » relevant d'un accroissement de la population a été exclu pour ce qui concerne le calcul de la contribution globale des contingents communaux.

Le président du conseil d'Administration du SDIS33, Monsieur Alain David, a d'ailleurs proposé un amendement de l'article L. 1424-35 du Code Général des Collectivités Territoriales à l'ensemble des Présidents de SDIS Ce nouveau mode de financement permettrait donc de déplaçonner les contingents communaux à la hausse afin de prendre en compte les variations positives du nombre d'habitants qui

⁵⁹ Réponse du Ministère de l'Intérieur à question écrite n° 7887 - publiée dans le JO Sénat du 30/04/2009.

« mécaniquement » imposent des moyens supplémentaires pour faire face à un nombre d'opérations de secours augmentant proportionnellement. A l'inverse, un déplafonnement à la baisse serait possible dans les cas de décroissance démographique de la population de référence.

Pour ce qui tient de la répartition de la part communale, il est indiqué que l'écart de contribution entre les habitants du Puy-de-Dôme s'étend de 9€/habitant à près de 50€/habitant. Conscient que cet écart ne saurait logiquement perdurer, le Conseil d'administration du SDIS63 a entrepris la révision du mode de calcul de la contribution des communes et EPCI qui, dès l'exercice 2012, permettra de revenir à un différentiel estimé de 1 à 2.

Pour ce qui tient du maillage territorial, la Cour cite le Puy-de-Dôme comme étant l'un des départements qui n'arrivent pas à réduire le nombre de leurs centres de secours. Parallèlement, il est expliqué que l'enquête a montré que la rationalisation de la carte des centres était parfaitement compatible avec le respect des délais d'intervention fixés dans les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR). Cette approche laisse donc penser que le Puy-de-Dôme supporte un coût important lié à un surnombre de centres de secours et, de fait, procède d'une gestion peu efficace.

A ce titre, il me semble utile d'étayer le point de vue qui consiste à soutenir qu'un nombre réduit de centres de secours n'induit pas forcément une réduction des coûts, et cela tout particulièrement sur le long terme.

Ainsi, le coût de fonctionnement des centres d'intervention visés s'avère relativement faible au regard du budget global de fonctionnement du SDIS. En effet, la plupart de ces casernements sont installés dans des remises relativement sommaires destinées essentiellement à accueillir les véhicules et engins de secours. Le maintien du maillage permet aujourd'hui d'effectuer des regroupements de centres plus efficaces dans la réponse opérationnelle apportée, cela tout en maintenant des effectifs de sapeurs-pompiers volontaires qui, désormais, ont bien compris tout l'intérêt de la politique mise en place. Si la cour fait valoir que la pertinence de cet argument n'est pas démontrée, il est toutefois à convenir que le Corps départemental du Puy-de-Dôme comporte en son sein plus de 4 000 sapeurs-pompiers volontaires pour une population départementale de 604 000 habitants.

On peut donc raisonnablement convenir qu'il n'est pas nécessaire de multiplier les recrutements de sapeurs-pompiers professionnels mais plutôt de faire en sorte de pouvoir mieux solliciter les sapeurs-pompiers volontaires. C'est dans ce but que le SDIS63 est sur le point de se doter

d'un système de gestion individuelle de l'alerte qui devrait permettre une optimisation des moyens humains.

Parallèlement, on peut ajouter que la commission « Ambition volontariat » constituée en 2009 a constaté une baisse des engagements de sapeurs-pompiers volontaires avec des effectifs nationaux en constante diminution.

Plusieurs facteurs explicatifs de ce phénomène national ont été dégagés dont la départementalisation des services d'incendie et de secours. Elle a en effet donné lieu à de nombreux regroupements de centre et donc à une diminution de leur nombre.

A la lumière de ces éléments, la rationalisation « pédagogique » menée jusqu'alors dans le Puy-de-Dôme mérite d'être appréciée différemment. Somme toute, il pourrait même être envisagé qu'une gestion financière, fondée sur des rendements d'échelle, s'avère peu adaptée à la sociologie du volontariat et qu'il lui soit préférable celle menée dans le Puy-de-Dôme qui, sur le long terme, n'est pas forcément inefficace économiquement.

Pour ce qui tient des schémas d'organisation mal coordonnés entre les SAMU et les SDIS, le Puy-de-Dôme est une nouvelle fois cité en exemple. Contrairement à ce qui est indiqué, la coordination est grande entre les deux entités. Leurs documents respectifs sont d'ailleurs d'autant plus en cohérence que c'est le SDIS qui assure la production de l'ensemble de la cartographie au moyen de son Système d'information géographique (SIG).

De fait, il est à noter que depuis 2008, le SDIS et l'Agence régionale de santé (ARS), précédemment l'agence régionale de l'hospitalisation, ont travaillé ensemble à l'élaboration de la carte de propagation des moyens SDIS (véhicule de secours et d'assistance aux victimes) et SAMU (ambulance de réanimation et véhicule léger médicalisé).

En date du 10 mars 2008, l'autorité préfectorale a demandé « d'échanger les différents supports informatiques entre les différents partenaires ». Cette mise en œuvre a été finalisée en 2009 par la production de cartes par le SIG du SDIS63 au bénéfice de l'ARS reprenant l'ensemble des moyens SDIS des quatre départements constituant la région Auvergne ainsi que des moyens SAMU. En 2010, l'ARS a sollicité de nouveau le SDIS63 afin de disposer d'une étude sur les temps de parcours SMUR sous forme cartographique et tableur Excel.

Aussi, on ne peut que constater des échanges d'information réguliers entre les différents acteurs afin d'assurer la meilleure

*cohérence possible entre le SDACR et le SROS. Ce travail est d'ailleurs
exposé dans le SDACR en cours de validation.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU PUY-DE-DOME*

*Je n'ai aucune remarque à formuler suite aux éléments de rapport
de la Cour des comptes qui m'ont été communiqués.*

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU CALVADOS*

*J'ai le plaisir de vous faire savoir que je n'ai pas d'observation
sur ce dernier.*

*REPOSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU CALVADOS (D'OCTOBRE 2003 A MARS 2011)*

*J'ai le plaisir de vous faire savoir que je n'ai pas d'observation
sur ce dernier.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU CALVADOS (JUSQU'EN OCTOBRE 2003)*

J'ai pris connaissance du projet de rapport public thématique de la Cour des comptes consacré aux « services départementaux d'incendie et de secours ». J'ai quitté la présidence ainsi que le conseil d'administration du SDIS du Calvados en septembre 2003. A cette période, la situation financière de cet établissement était considérée comme saine par la Chambre régionale des comptes de Basse Normandie (CRC Basse Normandie, 8 septembre 2009, rapport d'observations définitives sur la gestion du SDIS du Calvados, années 2002 à 2008, page 22). Cependant, au-delà de ce résultat ponctuel, il était certain que la départementalisation entraînerait d'une part, des coûts importants de mise à niveau des équipements anciennement communaux et d'autre part, des dépenses de personnel élevées, liées notamment au régime des primes des sapeurs-pompiers professionnel et volontaire. Je retrouve dans les diagrammes que vous avez bien voulu me faire parvenir, la confirmation de cette évolution préoccupante des budgets des SDIS au niveau national. N'ayant pas d'informations particulières à porter à la connaissance de la Cour des comptes, je me bornerai pour conclure, à déplorer que la loi du 3 mai 1996 n'ait été assortie à l'époque, d'aucune étude d'impact financier.

REPONSE DU PREFET DE LA MANCHE

Ce projet appelle de ma part les observations suivantes :

Le Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Manche a entamé un processus de modernisation de son organisation porté notamment par une nouvelle équipe de direction. Un nouveau directeur départemental a en effet été recruté le 1^{er} mai dernier et il est secondé par une équipe de collaborateurs renouvelée, un directeur départemental adjoint, un directeur administratif et financier et un médecin-chef, recrutés respectivement les 1^{er} juin 2010, 1^{er} janvier 2011 et 1^{er} septembre 2011.

Enfin, le rapport aborde la question de la coopération entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers. Il est fait état, page 19, d'une insuffisante coordination dans la Manche entre le SDIS et le SAMU. Je souhaite souligner à ce propos que depuis trois ans les services du SDIS et du SAMU se sont régulièrement concertés sur les missions respectives des deux établissements. Une convention a ainsi été signée en 2009 et réactualisée en 2011.

Tels sont les éléments que je souhaite porter à votre connaissance.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE LA MANCHE*

Le SDIS de la Manche s'est, depuis le passage de la Chambre régionale des comptes en 2007, engagé dans une démarche de modernisation.

Ainsi, en janvier 2010, un organigramme provisoire a été mis en place. L'équipe de direction a été renouvelée par le recrutement :

- d'un nouveau directeur départemental, le 1^{er} mai 2010,*
- d'un nouveau directeur départemental adjoint, le 1^{er} juin 2010,*
- d'un nouveau directeur administratif et financier, le 1^{er} janvier 2011,*
- d'un nouveau médecin-chef, le 1^{er} septembre 2011.*

Conformément à votre demande de réponse, vous trouvez ci-après les éléments relatifs aux remarques formulées concernant, notamment, le SDACR et les relations entre le SDIS et le SAMU.

- Le règlement de mise en œuvre opérationnelle a également été revu, conformément au SDACR, et a été arrêté par M. le Préfet de la Manche le 12 janvier 2011.

- La coopération entre le SDIS et le SAMU : le SDIS de la Manche a conventionné en décembre 2009 avec l'hôpital siège du SAMU sur l'organisation opérationnelle et les missions de chacun. Cette convention a été complétée dès 2011 afin de prendre en compte les charges de remboursement au SDIS des interventions réalisées en qualité d'effecteur SMUR. Chaque hôpital abritant un SMUR a ainsi conventionné avec le SDIS sur la même base tarifaire que celle prévue pour les transports par « carence » d'ambulancier privé.

Je me tiens à votre entière disposition pour tout renseignement complémentaire que vous jugeriez utile.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE LA MANCHE*

Ce rapport m'invite à répondre à une observation.

Lorsque le nouveau SDIS de la Manche a été construit, immédiatement à côté du CODIS (18), a été réservé et aménagé un large espace pour le SAMU (15) tout cela financé par le SDIS. Le CA de l'hôpital a voté le transfert du 15 dans ces locaux. Depuis 8 ans, la mauvaise volonté des urgentistes du 15 laisse ces locaux vides. Rien ne s'oppose à la mise en place d'une juxtaposition du 15 et du 18 au sein de la même plateforme pour traiter au mieux en termes de moyens les nombreuses urgences médicales. J'ose espérer qu'un jour viendra où les urgentistes abandonneront leurs petites querelles personnelles pour intégrer une véritable plateforme 15.18 ... qui les attend.

REPONSE DU PREFET DE L'ORNE

Ce projet, qui a retenu mon attention, n'appelle de ma part qu'une observation relative à la partie II Gestion administrative du chapitre II L'Organisation et la gestion, page 15. La nécessité évoquée d'un conventionnement pluriannuel avec le département pour assurer une meilleure maîtrise des dépenses apparaît en effet indispensable, tout comme la possibilité de contractualiser le F.A.I. pour faire face notamment au coût de développement du réseau de communication ANTARES et d'acquisition des matériels en quantité suffisante pour assurer la couverture des besoins dans des délais rapides.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE
L'ORNE*

J'ai l'honneur de vous faire connaître que l'extrait du projet de rapport public thématique, intitulé « Les services départementaux d'incendie et de secours » concernant l'Orne, que vous m'avez transmis le 12 octobre 2011, ne suscite aucune observation de ma part.

*REPONSE DU DIRECTEUR GENERAL DES SERVICES DU
CONSEIL GENERAL DE L'ORNE*

J'ai l'honneur de vous faire connaître que l'extrait du projet de rapport public thématique, intitulé « Les services départementaux d'incendie et de secours » concernant l'Orne, que vous m'avez transmis le 12 octobre 2011, ne suscite aucune observation de ma part.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE L'ORNE*

J'ai l'honneur de vous faire connaître que l'extrait du projet de rapport public thématique, intitulé « Les services départementaux d'incendie et de secours » concernant l'Orne, que vous m'avez transmis le 12 octobre 2011, ne suscite aucune observation de ma part.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE L'ORNE*

J'ai l'honneur de vous faire connaître que l'extrait du projet de rapport public thématique, intitulé « Les services départementaux d'incendie et de secours » concernant l'Orne, que vous m'avez transmis le 12 octobre 2011, ne suscite aucune observation de ma part.

REPONSE DU PREFET DES COTES D'ARMOR

En ce qui concerne l'organisation et la gestion du SDIS (chapitre II du projet), le projet de rapport relève que la rationalisation de l'implantation des centres de secours est freinée par la rigidité du maillage, imputable notamment aux contraintes liées à la classification des centres. En Côtes d'Armor, le règlement opérationnel (RO) actuellement en vigueur prévoit 7 centres de secours principaux (CSP), 27 centres de secours (CS) et 28 centres de première intervention (CPI). Le projet de nouveau règlement opérationnel, en cours de finalisation, qui devrait être examiné au conseil d'administration du SDIS 22 en décembre prévoit de rationaliser cette répartition de telle sorte à mettre en cohérence la classification des centres avec leur activité opérationnelle. La nouvelle répartition serait alors de 3 CSP, de 39 CS et de 16 CPI. Il convient cependant de noter que vos remarques concernant la sensibilité des décisions de déclassement de centres sont fondées, notamment au regard des positions des élus et des partenaires sociaux. A cet égard, votre proposition de décorrélérer les normes de classification et les questions relatives aux moyens et à la répartition des centres permettrait une adéquation entre l'activité réelle des centres, les moyens à leur disposition et les exigences posées par le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).

Par ailleurs, dans ce même chapitre, le projet de rapport souligne une qualité relativement faible des SDACR en tant qu'outils stratégiques de pilotage ainsi qu'une mauvaise coordination des SDACR avec les règlements opérationnels. En ce qui concerne les Côtes d'Armor, cette situation devrait nettement s'améliorer avec l'adoption d'un nouveau règlement opérationnel en fin d'année. En particulier, ce document devrait permettre d'accélérer l'atteinte de l'objectif d'un délai maximum d'intervention de 20 minutes. La mise en place de nouveaux indicateurs de délais, prévue par le projet de nouveau règlement opérationnel, permettra de mesurer plus finement l'écart entre cet objectif et le délai réel ; l'identification des causes d'éventuels dépassements ainsi que la mise en place de mesures correctives seront alors facilitées. On peut donc raisonnablement penser que les choses évolueront positivement sur ce point.

Les développements du projet de rapport concernant le caractère inadapté et coûteux du système de garde reflètent, pour ce qui concerne les Côtes d'Armor, l'hétérogénéité des pratiques d'un centre à l'autre. La rationalisation de l'implantation des centres devrait aider à adopter une doctrine homogène et à affiner l'organisation des gardes afin, notamment, de réduire le nombre de gardes blanches.

En ce qui concerne le rôle de l'Etat dans le pilotage et la mise en cohérence du SDIS (chapitre III du projet), vous relevez page 25 que « le préfet pourrait aussi utiliser ses prérogatives en matière de contrôle de légalité, ce qui est très peu fréquent ». Ce constat me paraît inexact en ce qui concerne les Côtes d'Armor. Il convient de souligner que, comme les 573 collectivités des Côtes d'Armor, le SDIS fait l'objet d'un contrôle de légalité et budgétaire de ses actes. Ainsi, depuis 2007, le préfet est intervenu à 10 reprises au titre du contrôle de légalité, notamment dans le cadre de marchés publics (4 lettres d'observation) et de dossiers concernant la fonction publique territoriale (5 lettres d'observation). Dans ces dossiers, le SDIS a soit retiré les actes litigieux, soit répondu aux interrogations du contrôle de légalité. Il n'a donc pas été nécessaire de saisir la juridiction administrative.

Pour remettre dans leur contexte ces données sur le contrôle de légalité, je rappelle que je fixe chaque année la liste des collectivités faisant l'objet d'un contrôle prioritaire au titre du contrôle de légalité ; cette liste est accompagnée d'un recensement des actes prioritaires. Le SDIS fait partie de la liste des collectivités prioritaires. Tous les actes budgétaires, les marchés publics et les actes portant recrutement d'agents de catégorie A font l'objet d'un contrôle systématique. Les autres actes peuvent faire l'objet d'un contrôle par sondage ou d'un contrôle résultant des enjeux ou des risques que pourraient entraîner la décision.

Enfin, vous évoquez au début de ce même chapitre III la coordination du secours d'urgence à personne qui associe les SAMU, les SDIS et les ambulanciers privés. Sur ce point, je vous informe que le président du conseil d'administration du SDIS et que le directeur du centre hospitalier de Saint-Brieuc m'ont chacun fait part de leur accord sur les principes directeurs gouvernant la version finalisée de la convention SAMU/SDIS à la préparation de laquelle la préfecture a apporté une part déterminante. Le conseil d'administration du SDIS a en conséquence donné mandat à son président le 3 novembre dernier pour signer cette convention.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTALE D'INCENDIE ET DE SECOURS
DES COTES D'ARMOR*

Après avoir pris connaissance des extraits du projet de rapport public thématique consacré aux SDIS que vous m'avez adressé, notamment dans sa partie où le SDIS des Côtes d'Armor est cité, je vous fais part de ma réponse.

Tout d'abord, je regrette que les éléments de bonne pratique figurant dans le rapport de la Chambre régionale des comptes ne soient pas cités dans le projet de rapport de la Cour. C'est, entre autres, le cas de notre situation financière jugée « satisfaisante ».

D'autre part, certaines remarques concernant l'opportunité de décisions ou d'actions, comme par exemple le maillage territorial, me paraissent plus relever des missions d'inspection de la Direction générale de la sécurité civile.

En ce qui concerne, plus en détail, les observations concernant le SDIS des Côtes d'Armor, voici mes remarques :

Chapitre II :

La révision en cours du règlement opérationnel modifie la répartition des CIS en CSP, CS et CPI pour tenir compte de leur sollicitation opérationnelle, mais aussi de leur implantation géographique (intégrant des possibilités de mutualisation). Ainsi, les CSP passent de 7 à 3, les CS de 26 à 40 et les CPI de 28 à 17.

La révision du règlement opérationnel ne relève pas de la compétence du CASDIS. Une procédure plus souple de révision SDACR/RO devrait être recherchée afin de rendre les SDIS plus réactifs.

La diversité modeste des régimes de garde entre CIS constitue une force par une gestion adaptée des complémentarités entre sapeurs-pompier volontaires et professionnels, différentes d'un endroit à l'autre.

L'activité opérationnelle, par nature, n'est pas planifiable. Le SDACR et l'intérêt général traduisent l'efficacité de l'action publique par une couverture opérationnelle (moyens humains et matériels) susceptible de répondre aux risques moyens pouvant survenir à tous moments. Elle ne peut être basée sur un constat a posteriori d'une absence d'activité à un moment donné, surtout quand cette observation n'est pas reproductible.

L'augmentation des effectifs de volontaires ne s'accompagne pas nécessairement d'une amélioration de leur disponibilité.

Les taux de régime indemnitaire correspondent aux fonctions exercées. Afin d'éviter les confusions, l'appellation locale « sans fonction » a été requalifiée en « fonction de base ».

Chapitre III :

Antares est opérationnel (transmission de données et phonie) mais l'acquisition massive des terminaux mobiles (plusieurs centaines de postes) représentant plus de 2 M€ a été reportée.

Ces montants d'investissement ne sont pas comparables avec l'acquisition de quelques unités nécessaires au fonctionnement du SAMU et des SMUR.

De plus, le coût de fonctionnement du réseau prélevé par l'Etat n'est connu que depuis la parution d'un arrêté du 13 mai 2011 (130 K€ pour le SDIS 22).

Les éventuelles réticences à une participation en temps réel à des exercices n'étaient pas liées jusqu'à ce jour à des considérations financières, mais à la disponibilité des volontaires représentant près de 90 % des effectifs. Ces exercices sont toujours organisés en semaine et en journée, c'est à dire à un moment où les employeurs sont réticents à libérer les volontaires pour d'autres motifs que des opérations de secours réelles.

Cependant, la situation financière actuelle, si elle persiste, pourrait amener à revoir ce mode de participation pour des questions de prise en charge des coûts.

En ce qui concerne les logiciels de suivi des établissements recevant du public, le SDIS exploite le modèle ERP V.2 institué par le ministère de l'Intérieur (DGSCGC), ce qui n'est pas le cas en effet de la Préfecture.

REPONSE DU PREFET DU MORBIHAN

J'ai l'honneur de vous faire connaître que l'extrait communiqué n'apporte de ma part aucune observation particulière.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU MORBIHAN*

J'ai pris connaissance de l'extrait qui fait notamment référence au service départemental d'incendie et de secours du Morbihan (SDIS 56).

Après examen, je vous transmets la réponse du SDIS 56 (annexe 1).

J'ai bien noté qu'elle fera l'objet d'une publication conformément aux dispositions du code des juridictions financières.

*La Cour indique « **L'organisation opérationnelle des services d'incendie et de secours souffre d'une répartition géographique encore trop émiettée, d'un système de gardes le plus souvent inadapté à l'activité déployée et d'une sollicitation insuffisante des sapeurs-pompiers volontaires** ».*

Le SDIS 56 considère qu'il est difficile de mobiliser des sapeurs-pompiers volontaires qui ne sont pas toujours disponibles pour assurer un départ en intervention. Malgré un engagement fort des sapeurs-pompiers volontaires, la disponibilité de ces derniers est disparate sur le territoire départemental (zones urbaines – zones rurales) ainsi que sur la journée et plus particulièrement en période diurne.

*2 - La cour mentionne « **les tentatives pour rationaliser l'organisation géographique des moyens de secours se heurtent également à la possibilité pour les communes de financer les opérations de construction ou de rénovation des centres sur leur territoire** ».*

Le SDIS 56 souhaite préciser que la participation des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale au financement des opérations de construction ou de rénovation des centres est nécessaire. En effet, l'implication des communes permet notamment aux maires de continuer à entretenir des relations privilégiées avec les personnels sapeurs-pompiers dans le cadre de l'exercice de leurs pouvoirs de police. Par ailleurs, cette situation permet de préserver les liens qui unissent le SDIS et les collectivités dans l'intérêt de la gestion opérationnelle départementale. En outre, les services d'incendie et de secours constituent un des derniers services publics de proximité ; ils contribuent à ce titre à l'aménagement du territoire.

Enfin, s'agissant du recrutement des sapeurs-pompiers volontaires, la proximité d'un centre d'incendie et de secours constitue un critère important pour le chef de centre d'incendie et de secours.

3) Le volontariat, base de l'organisation des secours

La Cour précise « Ce recours massif aux sapeurs-pompiers volontaires est une caractéristique des services d'incendie et de secours français et traduit un engagement citoyen solidement ancré dans l'histoire de la sécurité civile »

Le SDIS 56 souligne l'importance de maintenir le modèle français, gage de civisme et de maîtrise budgétaire.

La Cour mentionne « Les sapeurs-pompiers volontaires couvrent toute la hiérarchie des grades. Agents publics contractuels à temps partiels, ils sont rémunérés à la vacation, dont la définition et les taux sont fixés par voie réglementaire. Ils constituent une ressource importante pour la plupart des SDIS où ils assurent des gardes, avec des sapeurs-pompiers professionnels, et la quasi-totalité des astreintes. »

S'agissant de la participation des sapeurs-pompiers volontaires au dispositif de garde, il convient d'indiquer que cela concerne essentiellement les centres mixtes (composés de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires) qui ne constituent pas la majeure partie des centres d'incendie et de secours d'un département. En outre, le fait que les sapeurs-pompiers volontaires assurent la quasi-totalité des astreintes est évident en raison même du dispositif opérationnel qui repose sur des centres d'incendie et de secours en zone rurale.

4) Des difficultés de recrutement, de fidélisation et de disponibilité

La Cour indique « En réalité, les raisons précises de la désaffection pour le volontariat ne sont pas connues localement, car les SDIS ne se donnent généralement pas les moyens de les étudier ».

La désaffection des sapeurs-pompiers volontaires constitue un axe de réflexion permanent pour les SDIS car elle nécessite en contrepartie de compenser les départs afin de maintenir la capacité opérationnelle des centres d'incendie et de secours, ce qui implique notamment une formation adaptée, des charges de gestion et d'équipement. Dans ce contexte, les SDIS ne peuvent éluder cette situation.

S'agissant du SDIS 56, une étude a été menée (selon la méthode des entretiens - échantillon de 59 sapeurs-pompiers volontaires) au milieu des années 2000 pour analyser les raisons de la démission des sapeurs-pompiers volontaires.

Quelques chiffres clés

Intitulé	Nombre de SPV	%
<i>Raisons personnelles</i>	27	46.00
<i>Raisons professionnelles</i>	21	35.50
<i>Raisons médicales ou âge</i>	5	8.50
<i>Raisons psychologiques</i>	3	5.00
<i>Autres</i>	3	5.00
Total	59	100.00

Les raisons personnelles principalement constatées :

Difficulté à concilier vie familiale et engagement de SPV,

Relations au sein du centre d'incendie et de secours,

Démotivation en raison d'un temps de formation trop long dans l'attente de la première intervention,

Relations SPV/SPP dans les centres mixtes,

Les raisons professionnelles principalement constatées :

Mobilité professionnelle,

Difficulté à concilier vie professionnelle et engagement de SPV,

Difficulté avec les employeurs.

Par ailleurs, s'agissant du SDIS 56, un commandant de sapeur-pompier professionnel est affecté à la mission du développement du volontariat afin d'accompagner les chefs de centres dans leur recrutement, de rencontrer les employeurs publics ou privés.

5 - La Cour mentionne « Les SDIS sont, en outre, quasiment tous confrontés à des difficultés de disponibilité, particulièrement dans les périodes diurnes des jours ouvrables. Dans le Morbihan, la disponibilité des pompiers volontaires de certains centres est inférieure aux dispositions du règlement opérationnel ».

Pour information de la Cour, le règlement opérationnel du SDIS 56 est en cours de révision. Les effectifs indiqués au règlement opérationnel intègrent les astreintes aléatoires et permettent de couvrir les besoins des centres liés aux risques courants. Par ailleurs, le fait de disposer d'un maillage territorial des centres d'incendie et de secours adapté au contexte opérationnel départemental permet de renforcer la mutualisation des moyens entre les centres et ainsi de faire appel à un

centre voisin quand le centre mis à contribution ne peut assurer l'intervention en raison de l'indisponibilité de ses personnels. Le dispositif ainsi mis en œuvre permet de maintenir une proximité essentielle à l'exercice de la mission incendie et secours à laquelle les acteurs locaux et la population sont extrêmement attachés.

6- La nécessité d'une convention pluriannuelle avec le département

L'adoption d'une convention pluriannuelle avec le département revêt un intérêt certain pour les SDIS, pour le département, pour les acteurs locaux (communes et établissements publics de coopération intercommunale) et pour l'Etat. Elle permet de contractualiser la politique « incendie et secours » menée sur le territoire départemental pour une période donnée en termes d'objectifs et de moyens. Elle est source de clarification des relations entre le SDIS et le département.

7 – Une mutualisation des moyens très insuffisante entre SDIS

La mutualisation des moyens entre SDIS est recherchée, notamment dans le domaine opérationnel.

Toutefois, la mutualisation ne doit pas se restreindre aux seules relations inter SDIS. En effet, la recherche de solutions de mutualisation avec d'autres acteurs locaux (communes, établissements de coopération intercommunale, département) peut être envisagée. Ainsi, par exemple, le SDIS 56 développe un dispositif de mutualisation de l'entretien de ses véhicules poids lourds avec le département. Au delà des acteurs locaux publics, il convient de rechercher des mutualisations avec des acteurs privés ou para publics. Par exemple, le SDIS 56 développe des relations étroites avec les compagnies d'assurances dans le domaine de la santé sécurité au travail par la mise en œuvre de campagnes de sensibilisation (conduite de véhicules) et d'information (pratiques addictives) avec le concours du fonds national de prévoyance de la CNRACL.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU MORBIHAN (de 2008 à 2011)*

*J'ai l'honneur de vous informer que les termes du projet de
rapport public sur les services départementaux d'incendie et de secours,
n'appellent pas d'observation de ma part.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU MORBIHAN (JUSQU'EN 2008)*

Je veux tout d'abord saluer le travail approfondi et extrêmement sérieux fait par le magistrat instructeur de la chambre régionale des comptes de Bretagne en ce qui concerne le contrôle du service incendie de secours du Morbihan pour la période où j'en étais l'ordonnateur.

Dans les observations définitives de la CRCB il a noté quelques anomalies et erreurs, reprises par la Cour des comptes, mais il fait ressortir aussi deux points positifs majeurs, le coût par habitant et le côté opérationnel des centres de secours du Morbihan, malgré le maintien de la quasi-totalité de leur nombre, ce qui permet de couvrir l'ensemble du département.

Bien que je n'ignore pas que la tradition de la Cour n'est pas de mettre en valeur ces côtés positifs et les idées qui les inspirent je me permets de regretter que dans l'étude thématique de la Cour sur les SDIS à laquelle vous m'avez demandé d'apporter mes observations, on passe sous silence des points importants positifs qui souvent expliquent les anomalies relevées fort justement.

En ne faisant apparaître que les petites anomalies et leur côté négatif, et en oubliant le côté positif des actions menées, on apporte une information caricaturale de nature à fausser le jugement des citoyens.

Je suis obligé de le regretter car cela risque d'inciter les esprits mal intentionnés à des critiques systématiques ressortant plus du populisme démagogique que de la réalité.

Oui le service dans le Morbihan coûte assez cher mais reste largement inférieur à la moyenne nationale en raison d'un appel important au volontariat.

Oui il y a des améliorations à apporter dans la gestion des volontaires et des professionnels mais il y règne une paix sociale remarquable et il n'y a pas de crise de vocation pour les volontaires en raison de la PFR, d'initiatives locales, mais surtout parce que dans ce département breton, servir n'est pas un mot vide de signification.

Oui, notre système est performant quand on reste souple quant aux règles de fonctionnement et si on facilite encore un peu mieux les formations pour les franchissements de grade.

*Oui, tout n'est pas parfaitement rationnel dans les actions menées mais, attention au concept systématique de rationalisation qui est le **fil** conducteur de l'étude de la Cour. A tout vouloir rationaliser, on oublie le*

facteur humain, au risque de tuer le système français basé sur la participation massive des volontaires (objet de critiques voilées ou non de quelques organisations syndicales). Je pense très sincèrement que les petites faiblesses concernant la gestion des volontaires sont à mettre en perspective avec leur dévouement, un exemple merveilleux de civisme dans un univers déshumanisé, dont les dégâts sociaux sont en terme de coût incomparablement supérieurs aux petites erreurs relevées qui entraînent des conséquences financières minimales : des volontaires dont la seule revendication est de « sortir en intervention » : rien n'interdit à la Cour je le pense de rappeler cette exemple de civisme qui de surcroît économise les deniers publics toujours rares.

La Cour ne peut être étrangère à ce genre d'alternative ; elle contrôle, mais elle ne peut s'extraire du contexte humain de ce service au risque de fausser son raisonnement et donc ses conclusions, et induire en erreur l'opinion publique.

En ce qui concerne les anomalies relevées par la Cour, pour le Morbihan, fort de mon expérience de membre du corps préfectoral, d'élu, de président de la CASDIS (pendant près de 15 ans) je n'en relèverai que trois en notant au préalable que le meilleur des critères d'analyse d'un dossier de ce type est le ratio coût par habitant, et délais d'intervention, dans le respect des règles comptables cela va sans dire.

1 - les Professionnels :

Il y a eu quelques anomalies relevées en ce qui concerne les professionnels. Effectivement, il fallait « lâcher » sur des détails dont les conséquences financières sont minimales pour conserver l'essentiel c'est-à-dire une politique très dynamique d'encouragement au volontariat. Cela a été le prix à payer pour avoir la paix sociale en refusant les demandes systématiques de création de postes de professionnels dont une actualité récente nous indique la permanence de cette revendication, qui va de pair avec la critique du recrutement de volontaires.

2 - Les Volontaires :

Je rappelle que j'ai été un des premiers avec le président de la CASDIS de la Marne, ancien membre de la Cour des comptes à demander la retraite par capitalisation des sapeurs-pompiers volontaires. La PFR est imparfaite sûrement, mais laissons mûrir cette loi !

La PFR est une très bonne mesure ; on peut seulement regretter qu'il n'ait pas été possible de « sortir en capital », cela aurait permis de régler le problème noté dans l'étude de la Cour, des sapeurs-pompiers volontaires ne disposent pas du temps complet de service.

On indique dans l'étude de la Cour qu'il n'est pas prouvé que cela encourage le volontariat : je pense catégoriquement le contraire.

Même si on peut penser que l'idéal de dévouement est la principale motivation des sapeurs-pompiers volontaires, une retraite complémentaire peut les conforter dans la durée. Les mutations de la société et notamment les changements d'employeurs des salariés ne facilitent pas les choses.

J'ai noté dans les reproches faits au SDIS 56, l'insuffisant appel aux volontaires pour assurer les astreintes la nuit. Ce n'est pas aussi facile à faire accepter, notamment par les professionnels des grands centres de secours mais la critique est fondée.

Un des meilleurs moyens pour encourager le volontariat, est la création d'écoles de cadets pompiers dont le Morbihan a été le promoteur au niveau national. Nous avons été obligés de ralentir cette action, car il n'y avait pas de places de volontaires à offrir à l'issue de la formation des jeunes volontaires.

Je rappelle également les efforts faits dans le Morbihan pour fidéliser les pompiers volontaires : prise en charge d'une mutuelle lorsque le SPV n'en a pas, effort de recherche d'emploi, pour les volontaires demandeurs d'emploi, pour les conjoints et les familles de sapeurs-pompiers volontaires (et professionnels), développement des infirmiers pompiers avec des volontaires pour compléter l'action du SAMU etc.

3- La Disponibilité :

Dans le Morbihan, nous n'avons eu aucun problème de volontariat, le seul problème qui se pose vraiment est celui de la disponibilité dans la journée. Il faut trouver les moyens d'inciter les entreprises ainsi que les services publics à l'encourager.

4- Remarques générales complémentaires :

Pour que le rapport soit complet, je n'ai pas noté dans l'étude de la Cour, la nécessité de faciliter l'accès au grade d'officier, des sous officiers méritants.

La Cour aurait pu relever peut être les avantages importants accordés au sommet de la hiérarchie observations qui avaient été faites lors d'une réunion organisée par le ministre de l'intérieur en 2002 sur les problèmes des services incendies et de secours.

J'attire l'attention sur le concept de regroupement des moyens à des fins de rationalisation : chacun sait qu'il y a une idée en gestation, la création d'un service régional et la suppression des services

départementaux : ce serait une profonde erreur car cela enlèverait toute proximité avec les Elus locaux et pourrait tarir l'engagement des volontaires, ce qui est peut-être le but inavoué poursuivi. Mais il y aurait l'avantage de créer des postes de généraux au niveau régional ! Ce qui serait fort bien perçu certainement par l'ensemble des pompiers !!!

En conclusion :

Il est fort utile que la Cour fasse la synthèse des problèmes de ce grand service public, basé sur l'engagement direct des citoyennes et des citoyens. Les sapeurs-pompiers professionnels sont la pointe de diamant de ce service mais ils ne peuvent prétendre l'incarner à eux seuls car les volontaires ont des préoccupations qui ne sont pas les mêmes, qui ne sont en rien corporatistes et qui procèdent d'abord du civisme et de la volonté de SERVIR.

Il faut donc tout faire pour maintenir le volontariat même si un certain nombre de mesures mettent du temps à porter leurs fruits, et empêcher le projet évoqué souvent à Bruxelles concernant le temps de travail des volontaires : mesure qui serait mortelle pour le système français s'il était appliqué.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DU
CHER*

*L'extrait du rapport que vous avez bien voulu me transmettre
n'appelle aucune observation de ma part, je n'ai donc pas de remarques
spécifiques à vous adresser.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU CHER*

*J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de
réponse au rapport que vous m'avez adressé le 12 octobre 2011.*

REPOSE DU PREFET DE L'INDRE

Cet extrait évoque les conventions pluriannuelles conclues entre les départements et les Services départementaux d'incendie et de secours.

Concernant l'Indre, une convention de partenariat a été signée le 16 mars 2010 pour une durée de quatre ans.

Ce document contient des éléments financiers chiffrés notamment en ce qui concerne l'évolution des dépenses relatives au volontariat, les montants des investissements opérationnels (matériels, ANTARES), immobilier, nécessaires ainsi que la subvention exceptionnelle départementale.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL,
SENATEUR DE L'INDRE*

*Je tenais à vous informer dès à présent que je n'apporterai pas de
réponse à ce rapport.*

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE
L'INDRE*

*Lecture faite de ce document, je vous informe que je n'ai pas
d'observations à formuler quant à ce rapport.*

REPONSE DU PREFET D'INDRE-ET-LOIRE

La lecture du projet de rapport relatif aux services départementaux d'incendie et de secours n'appelle pas de remarque particulière de ma part.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
D'INDRE-ET-LOIRE*

Sur l'articulation avec les priorités de Sécurité Civile, il est précisé » en Indre-et-Loire, l'ouverture du service ANTARES a été effectuée en 2009, mais fin 2010, il n'était toujours pas utilisé par le SDIS, malgré le déploiement de matériels et l'importance des investissements réalisés ».

Je tenais à vous préciser que, pour des raisons budgétaires, le SDIS n'a pas encore mis en œuvre, à ce jour, le réseau ANTARES.

En effet, le développement nécessite un investissement initial estimé à 2,5 millions d'euros minimum pour un SDIS.

De plus le service ANTARES génère des coûts de fonctionnement non négligeables qui sont supportés par le SDIS.

REPONSE DU PREFET DU LOIRET

*Après lecture des documents, je vous précise que je n'émet
aucune remarque quant à leur contenu.*

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU LOIRET*

*J'ai l'honneur de vous informer que ce projet de rapport
n'appelle, de ma part, aucune observation particulière en la matière.*

REPONSE DU PREFET DE L'AUBE

Ce rapport n'appelle de ma part aucune observation.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE
L'AUBE*

*Après lecture de ce document, j'ai l'honneur de vous informer que
ce projet ne soulève aucune remarque de ma part.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE L'AUBE*

*Après lecture de ce document, j'ai l'honneur de vous informer que
ce projet ne soulève aucune remarque de ma part.*

REPONSE DU PREFET DE LA HAUTE-MARNE

Le rapport de la Cour des comptes sur les services départementaux d'incendie et de secours n'appelle pas d'observations de ma part.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE
HAUTE-MARNE*

*Les éléments cités concernant le département de la Haute-Marne
n'appellent pas de remarque particulière de ma part.*

*Cependant, je tiens à vous préciser que le SDACR de la Haute-
Marne est en cours de révision.*

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE LA MARNE*

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les observations concernant le rapport cité en objet.

Les sapeurs-pompiers sont des citoyens qui s'engagent dans la vie professionnelle et/ou dans leur vie familiale. Il n'est pas juste d'être restrictif et de ne considérer que la vie professionnelle des agents. En effet, les difficultés de disponibilité des sapeurs-pompiers en journée mettent en évidence que c'est pendant les périodes de leur vie familiale, en dehors de leur vie professionnelle, que les sapeurs-pompiers volontaires sont sollicités pour la distribution des secours.

Les gisements d'économie existent dans la gestion administrative des SDIS. La passation systématique des conventions pluriannuelles avec le département n'est pas un élément indispensable à la maîtrise des dépenses. L'établissement de projet de service, de gestion par objectif, sont de nature à limiter ces dépenses. Une convention passée avec le département permet de cadrer, voire de planifier, les évolutions nécessaires du SDIS pour que l'outil opérationnel reste à son potentiel.

– L'AMELIORATION DE LA COORDINATION : UN ENJEU DE PROGRES (page 17)

– Le rôle des SDIS

Le référentiel commun d'organisation du secours à personnes et de l'Aide Médicale d'Urgence du 28 juin 2008, le départ réflexe (possibilité pour le SDIS d'engager ses moyens sans régulation médicale, pour les cas de détresse vitale avérée) a permis d'améliorer les délais d'intervention des sapeurs-pompiers et, par voie de conséquence, la qualité des secours distribués.

Dans le cas d'un départ réflexe, la régulation médicale est simultanée, voire postérieure, à l'engagement des moyens des sapeurs-pompiers. L'engagement d'un ambulancier privé, dans ce cas, ne peut être réalisé par le SAMU. Par contre, l'engagement d'un SMUR pourra être réalisé après régulation médicale ou sur demande du sapeur-pompier présent sur les lieux de l'intervention.

– La coopération entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers

Des schémas d'organisation mal coordonnés

En ce qui concerne l'Aide Médicale d'Urgence, les SDIS représentent un des acteurs majeurs. La couverture du territoire ainsi que la quantité de moyens disponibles par les sapeurs-pompiers, et la

permanence constante de leur capacité à intervenir, pourraient être mieux prise en compte par les Agences Régionales de Santé.

En effet, les réflexions menées pour l'Aide Médicale d'Urgence sont le plus souvent réalisées en l'absence des sapeurs-pompiers. La mise en cohérence des SDACR et SROS s'est le plus souvent réalisée par la fusion des cartes de couverture des moyens de la santé et de ceux des sapeurs-pompiers.

REPONSE DU PREFET DE LA CORSE DU SUD

Je vous informe que je n'ai aucune observation à porter sur les passages relatifs au service départemental d'incendie et de secours de Corse-du-Sud.

*REPONSE COMMUNE DE L'ACTUEL PRESIDENT ET DE
L'ANCIEN PRESIDENT (JUSQU'EN JUILLET 2011) DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE LA CORSE DU SUD*

Je porte à votre connaissance que j'assume la présidence du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours de Corse du Sud depuis le 1^{er} juillet dernier, succédant ainsi à M. Jean-Jacques PANUNZI.

Je vous prie de trouver joint à la présente, ses observations comme ordonnateur de l'établissement public sur les exercices 2008-2009-2010.

Chapitre I, La croissance des dépenses et leur financement

§ La répartition de la part communale

« Les modifications de répartition font l'objet de contentieux, notamment en Corse, ..., où les communes ou EPCI ont contesté les montants des contributions appelées par leurs SDIS de rattachement ».

Observation :

Le contentieux qui a opposé la commune d'Ajaccio et le SDIS, jugé par la Cour administrative d'appel, a introduit une nouvelle clé de répartition entre les différentes communes du département de Corse du Sud assortie d'un échancier de régularisation des titres de recettes. L'accord trouvé prouve que la gouvernance du SDIS de Corse du Sud entre communes et département a su évoluer dans l'intérêt du service public et dans le respect des équilibres des territoires.

« ...Au total, les contributions des communes et des EPCI posent un double problème. Elles maintiennent un partage entre le département et les communes, qui fait obstacle à la rationalisation des moyens à l'échelle départementale pour organiser la couverture du risque au meilleur coût. Elles sont fréquemment disparates et souvent inéquitables.

Il serait préférable de transférer au département de l'équivalent du contingent communal (soit 44 % des financements actuels des SDIS), assorti, en contrepartie de l'augmentation de ses dotations, afin qu'il assure l'intégralité du financement du fonctionnement des SDIS actuellement partagé avec le bloc communal ».

Observation :

Il paraît non-conforme à l'esprit de la Loi codifiée dans le CGCT de transférer intégralement la charge du financement du SDIS au Conseil Général. En effet, le maire reste le représentant de l'Etat au niveau communal en charge de la police administrative. Voir disparaître la

contribution de la commune par un mécanisme de transfert à travers la dotation globale de fonctionnement risquerait de déresponsabiliser les édiles. Cela amplifierait la situation déjà rencontrée avec les préfets « que ceux qui commandent ne payent pas » ! Par ailleurs, le projet de loi de finances pour 2012 montre combien est fragile la pérennité de la DGF dans une perspective de budget de « rigueur » comme annoncé par le gouvernement. Sa réduction entraînerait mécaniquement un transfert de charge supplémentaire de l'Etat vers les départements sans compensation intégrale, phénomène déjà observé pour l'APA et le RSA...

Chapitre II, L'organisation et la gestion

2 - Le contenu des SDACR

« ... Au plan opérationnel, beaucoup de SDACR ne sont pas assez précis. ... Lorsque les risques sont recensés, les choix de couverture peuvent rester inexpliqués. Ainsi, en Corse du Sud, la transition entre l'inventaire des risques et des contraintes et la détermination des moyens nécessaires n'apparaît pas clairement ».

Observation :

La densité du document support du SDACR de Corse du Sud, due au choix de l'exhaustivité peut expliquer la difficulté à l'appréhender en première lecture. Néanmoins, le niveau de couverture des risques courants et particuliers a été précisément défini dans les choix retenus par le Conseil d'administration au travers des orientations stratégiques et des objectifs de sécurité civile. Servant de conclusion au SDACR dans sa dernière partie, ils délimitent les lignes directrices et le champ d'application de la planification des équipements et des infrastructures, des recrutements et de la formation. En cela, le SDACR de la Corse du sud s'inscrit dans la norme.

« ... Certains établissements ont mis en place des organisations complexes. Le régime de garde peut, ainsi, être différent d'un centre à l'autre, ... Parfois, un même sapeur peut combiner des gardes de 24 heures avec des gardes de 12 heures, comme, par exemple, en Corse du Sud, où le dispositif est apparu si confus que le service des ressources humaines de l'établissement a dû procéder à un recensement des pratiques sans toutefois parvenir à en avoir une connaissance satisfaisante ».

[...]

« ... Bien souvent, les SDIS ne suivent même pas les effectifs présents à la garde. En Corse du Sud, par exemple, les statistiques

retracant les gardes effectuées sont indisponibles pour les années antérieures à 2008 et incomplète depuis ».

Observation :

La mise en place du nouveau système de gestion de l'alerte et la mise en service du nouveau CTA-CODIS unique n'est vraiment effective que depuis 2007. Elle a nécessité des adaptations afin de récupérer par étape, des outils statistiques de pilotage et de gestion opérationnelle. Inscrit dans une démarche qualité d'amélioration en continue elle reste bien évidemment encore perfectible.

S'agissant de la gestion des gardes, l'observation paraît, par ailleurs, contradictoire avec les recommandations des magistrats de disposer d'équipe plus étoffée en journée pendant les périodes à forte activité par rapport à la nuit où l'on réduit les effectifs imposant ainsi un régime mixte entre G24 et G12. Cette mixité dans les régimes de garde, renforcée par la structure même des SDIS qui est « atomisée » pour garantir un maillage territorial le plus fin, génère un pilotage et un suivi en effet complexes. C'est pourquoi, le SDIS de Corse du Sud, conscient à la fois de ce particularisme singulier dans le paysage des collectivités locales (nombre élevé de sites à piloter) et de la spécificité du territoire insulaire notamment dans les zones rurales à faible densité d'occupation, déploie en ce moment un système de gestion du temps de travail et de la disponibilité du volontariat porté sur l'Internet pour en faciliter l'accès et l'appropriation par tous les sapeurs-pompiers du Corps départemental. Ce système, développé en régie, suscite déjà l'intérêt d'autres SDIS souhaitant s'en inspirer voire le déployer pour leur compte.

B - Une mutualisation des moyens très insuffisante entre SDIS

« La mutualisation des écoles et des centres de formation est particulièrement insuffisante. Chaque SDIS ou presque, dispose de son propre organisme, ce qui est coûteux. ... Pour certains niveaux de formation, plusieurs départements pourraient fonder un centre commun sans allongement majeur des trajets. Mais les SDIS sont peu enclins à s'engager dans cette démarche.

En Corse, l'école interdépartementale des sapeurs-pompiers, envisagée un temps, n'a pas vu le jour. L'école installée à Corte par le SDIS de Haute-Corse aurait pu jouer ce rôle, compte tenu de sa localisation médiane. »

Observation :

Il est rappelé qu'une école interdépartementale peut amortir ses frais de structures lorsque l'on dépasse les 10 000 journées x stagiaires / an. Or, sur des formations d'avancement et de spécialisation, le besoin

pour la Corse entière reste à être audité. S'agissant des formations de base, notamment pour les sapeurs-pompiers volontaires, il paraît exclu de générer des déplacements susceptibles d'être préjudiciables à leur engagement (cf. rapport 2009 commission « Ambition volontariat » et étude du laboratoire de sociologie Mana Larès). C'est pourquoi le concept de mutualisation doit être soumis au principe du respect du volontariat et de sa disponibilité qui font du modèle français de sécurité civile une organisation enviée en Europe car maîtrisée d'un point de vue de son coût !

C - Une gestion des carrières et des rémunérations accessoires peu économe

« La nouvelle bonification indiciaire continue, pourtant, parfois d'être attribuée aux adjudants-chefs au regard de leur grade, et non des fonctions exercées (Corse du Sud, ...) ».

Observation :

La mise à plat du système d'attribution est en cours au SDIS de Corse du Sud afin d'intégrer notamment pour les chefs d'agrès, de niveau sous-officier (sergent et adjudant), la nécessité de commander 2 équipes pour en être bénéficiaire.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SERVICE
DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA CORSE
DU SUD*

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que je n'ai pas de réponse
particulière à apporter au rapport de la Cour des comptes.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SERVICE
DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA CORSE
DU SUD (DEPUIS MARS 2005 A MARS 2008)*

Il m'appartient, éventuellement, comme le prévoient les articles L. 136-5 et R. 136-1 du code des juridictions financières, de produire des réponses inhérentes à ce document, sachant qu'elles doivent vous parvenir au plus tard le lundi 14 novembre 2011. Je vous prie de bien vouloir enregistrer qu'il n'appelle de ma part aucune remarque à vous soumettre avant publication, sauf à signaler que lorsque j'ai assuré la présidence du SDIS de mars 2005 à mars 2008, l'établissement se trouvait dans une situation de crise administrative, financière et relationnelle avérée.

Malgré ces difficultés prégnantes, l'amorce du redressement a été notoire, pendant la période considérée, et sur plusieurs plans, notamment celui du retour à l'équilibre budgétaire prenant appui sur l'amélioration de la gestion des marchés publics.

REPONSE DU PREFET DE HAUTE-CORSE

*J'ai pris connaissance de ce document confidentiel avec attention
et j'ai l'honneur de vous faire savoir que je n'ai pas d'observations
particulières à formuler.*

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE HAUTE-CORSE*

Je souhaite apporter les éléments suivants en réponse, que je vous demanderais de bien vouloir annexer au rapport définitif.

En particulier, je souhaite que soient prises en compte les remarques relatives à l'équilibre budgétaire de la section de fonctionnement du SDIS de la Haute-Corse qui, contrairement aux mentions portées au point 2 « L'apparition de tensions financières », n'est plus déficitaire en 2010.

Comme le soulignait la chambre régionale des comptes dans son rapport de 2011 relatif au SDIS de la Haute-Corse, l'établissement public s'est « récemment engagé dans une démarche de rationalisation de ses moyens ... » à ce titre tous les pans opérationnels comme fonctionnels font l'objet d'une gestion renouvelée et rationalisée, avec pour souci constant la mutualisation des moyens et la recherche d'économies d'échelle.

La chambre soulignait d'ailleurs que «le SDIS (qui) agréé à la plupart des observations a déjà engagé....des actions allant dans le sens des recommandations de cette dernière ... ».

Il en ira ainsi s'agissant des prochaines améliorations-actualisations portées au SDACR, de l'approbation d'un programme lié aux investissements assis sur une convention partenariale pluriannuelle SDIS - Conseil Général, de l'étude d'une convention pluriannuelle SDIS/Collectivité Territoriale de Corse relative à l'accompagnement du SDIS dans ses programmes de modernisations 2011/2014 aussi bien en investissement qu'en fonctionnement, comme d'une gestion prévisionnelle des emplois et des effectifs enfin pleinement opérationnelle.

Pour ce faire, dès 2010, une lettre de mission valant « projet annuel de performance », décline en actions les objectifs généraux d'un projet d'établissement 2010/2012 approuvé par le Conseil d'Administration. Un rapport d'évaluation annuel est depuis régulièrement présenté au conseil d'administration.

Cette démarche s'inscrit dans une volonté de modernisation du pilotage de l'établissement, de développement, de la planification et de l'évaluation de la performance et de la qualité du service public rendu par le SDIS.

Néanmoins, le SDIS de la Haute-Corse prend acte des remarques formulées par la Cour des comptes, aux réserves formulées ci après.

« La croissance des dépenses et de leur financement », « le poids des dépenses de personnel »

Les extraits transmis ne permettent pas de mesurer si le rapport aborde l'impact des évolutions réglementaires nationales sur l'augmentation des dépenses de fonctionnement des SDIS ; évolutions pourtant significatives : réformes statutaires successives, mise en place de la prestation de fidélisation et de reconnaissance, revalorisation des taux des vacances versées aux sapeurs pompiers volontaires, impact de la normalisation,... A noter que pour le SDIS de la Haute-Corse, les dépenses de fonctionnement ont évolué de 1,77 % entre 2010 et 2011.

« Un mode de financement peu cohérent »

Le SDIS de la Haute-Corse agrée à la remarque relative au coût de fonctionnement par habitant qui reste élevé bien que ramené au niveau d'activité réel.

La structure du budget du SDIS de la Haute-Corse reste indéniablement impactée par les charges de personnels, néanmoins, un effort de gestion quant à l'absentéisme est en cours, la refonte du régime indemnitaire, comme la mise en place déjà initiée d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, devraient enfin permettre d'agir sur des leviers seuls à même de ne pas aggraver la tendance enregistrée ces derniers exercices.

« - La répartition de la part communale »

Le rapport fait référence aux critères relatifs au calcul des contributions communales et des EPCI. En particulier, pour la Haute-Corse il est fait mention du poids de la part relative au potentiel fiscal dans le calcul des contributions, des conséquences sur les plus gros contributeurs dont la communauté d'agglomération de Bastia et des contentieux en cours.

Le Conseil d'Administration du SDIS a adopté le 24 octobre 2011 de nouvelles règles de calcul des participations communales et de leurs établissements publics qui sont caractérisées par une recherche constante d'équité, sur des fondements objectifs et transparents, dans un souci de modération budgétaire dû à un contexte difficile pour les finances locales.

Le poids des critères « population » et « potentiel fiscal » a ainsi été pondéré par des critères objectifs qualifiant le niveau de service rendu et le niveau de risque par commune.

Parallèlement, dans le cadre du projet d'établissement 2010-2012 voté en conseil d'administration, la poursuite de l'effort de rigueur et de

gestion exemplaire, dans le souci constant de préserver les finances de notre établissement et des collectivités contributrices se traduit par une stabilisation du volume global des contributions communales et intercommunales pour l'année 2012. Pour éviter des variations trop rapides des contributions qui déstabiliseraient les budgets des collectivités, un mécanisme de lissage a également été mis en place pour atténuer l'impact de ce nouveau mode de calcul.

Enfin, un processus de médiation a été établi pour purger les contentieux en cours. Dans ce domaine, l'établissement public s'est donc aussi engagé dans une rénovation formelle de ses modes de fonctionnement.

« L'organisation et la gestion », « le maillage territorial »

Cette partie du rapport évoque la « surdensité » de centres de secours dans certains secteurs géographiques et cite l'activité très faible de onze centres en Haute-Corse.

Le Corps Départemental de la Haute-Corse couvre un territoire de 4 666 km² à partir de 20 centres de secours. En moyenne un centre de secours en Haute-Corse défend une surface de 233 km² contre 159 km² en moyenne en France (source rapport inspection direction de la défense et de la sécurité civile 2010).

La mention des onze centres à faible activité dans cette partie qui traite, visiblement, d'un maillage territorial qui serait caractérisé comme encore trop dense, ne s'applique pas au SDIS de la Haute-Corse. Il vous saurait grés de bien vouloir atténuer cette mention.

En outre, la présence de ces 20 centres et des choix de couverture des risques tels qu'ils ont été adoptés au titre du SDACR arrêté par Monsieur le Préfet, permet de distribuer des secours en moins de 20 minutes à près de 94 % de la population résidente.

La suppression de onze centres de secours à l'activité opérationnelle inférieure à une intervention par 24 heures, conduirait à porter secours à 20 000 personnes dans un délai minimum de 40 minutes donc bien au-delà des préconisations de couverture de 20 minutes formulées dans les circulaires fondant le cadre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques.

« - une sollicitation inégale des volontaires »

Le rapport évoque les difficultés de mobilisation des sapeurs pompiers volontaires.

En Haute-Corse, mais il semble que ce principe soit assez partagé, la mobilisation est bien évidemment liée à la disponibilité du sapeur-

pompier volontaire. Cette disponibilité est liée à l'activité professionnelle du sapeur pompier, de sa classe d'âge, de sa situation familiale, elle est donc, par nature, très inégale entre agents.

Le Corps Départemental a fixé au travers de son règlement opérationnel un seuil de mobilisation à atteindre pour les sapeurs pompiers volontaires. Lorsque ce seuil n'est pas atteint, une série de démarche est entreprise pour comprendre et remobiliser l'agent concerné. La Cour souligne donc, à raison, que certains sapeurs pompiers volontaires peuvent sur une période ne pas atteindre le seuil de mobilisation prévu. Pour autant cela ne relève pas d'une sollicitation inégale voulue, organisée et coordonnée comme cela pourrait être interprété dans cette partie du rapport.

« Une mutualisation des moyens très insuffisante entre SDIS »

La Cour mentionne dans cette partie l'opportunité de mutualiser l'école départementale des sapeurs de la Haute-Corse située à Corte.

Depuis son installation, le Conseil d'Administration du SDIS porte l'ambition de pouvoir optimiser cet outil au profil des deux SDIS de la région et de l'ouvrir à la formation des acteurs de la sécurité civile en Corse.

Cette ambition a trouvé écho auprès de la Collectivité Territoriale de Corse qui souhaite, en plein accord avec les deux départements, participer activement à l'accompagnement de la modernisation des deux SDIS, dans le cadre de l'établissement du Contrat d'Objectifs Territorial, en particulier dans le domaine de la mise en œuvre d'une école régionale.

Il est important, plus largement, de signaler que la Collectivité Territoriale souhaite aussi explorer les voies et moyens pouvant conduire à la territorialisation des deux SDIS de Corse.

« Le régime indemnitaire - a) l'indemnité de responsabilité »

L'indemnité de responsabilité est calculée en pourcentage du traitement indiciaire brut moyen du grade concerné. Les conditions d'octroi, liées aux responsabilités particulières qui sont confiées aux sapeurs-pompiers professionnels, ainsi que les taux maxima de cette indemnité figurent dans le tableau 1 joint en annexe du décret visé.

Le taux maxima de l'indemnité pour les grades de sapeur et caporal est fixé à 6 % du traitement indiciaire brut moyen (modification du tableau par le décret n° 2008-528 du 4 juin 2008 portant diverses dispositions relatives aux cadres d'emplois des infirmiers, médecins et pharmaciens de sapeurs-pompiers professionnels).

Ce « taux de base », instauré par voie réglementaire, a été adopté par le Conseil d'Administration du SDIS de la Haute-Corse.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SERVICE
DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE LA HAUTE-
CORSE (JUSQU'EN DECEMBRE 2010)*

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que je n'ai pas d'observations
particulières à formuler.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE HAUTE-CORSE
(ANNEE 2004)*

Pour faire suite à votre courrier du 12 octobre 2011, je ne puis que réitérer mes observations faites à la chambre régionale des comptes en date du 9 décembre 2010 dont vous trouverez ci-joint copie.

En réponse à votre courrier en date du 23 novembre 2010, et en application des articles L. 243-5 et R. 241-17 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous faire parvenir mes observations pour la période me concernant, soit l'année 2004 :

1.- le nombre important des sapeurs-pompiers professionnels est dû essentiellement à la mise en place des 35 heures ;

2.- le montage financier de la réalisation de l'ensemble des casernes était bien acté pour un coût total de 50 millions de francs. Une subvention de 20 MF a été votée par la région, 20 MF par le département, et 10 MF réalisés par voie de prêt. Cela a permis de construire de très nombreuses casernes (Luciana, Calvi, Corte, Ponte Leccia, Aléria et Cervione). Le retard dans la réalisation des autres casernes est dû essentiellement par la mise à disposition tardive par les communes des terrains prévus par la convention.

Cela étant dit, il est vrai que je ne peux m'empêcher de partager vos inquiétudes sur la dégradation, notamment financière du service. Et en ma qualité de simple citoyen, je tiens à vous faire part des principaux points qui m'interpellent.

Ainsi, vous indiquez : une augmentation de la rémunération de 2004 à 2008 des sapeurs-pompiers professionnels, à effectif stable, de l'ordre de 38 %.

Je note que vous indiquez aussi que le montant des vacances aux sapeurs-pompiers volontaires pour une activité équivalente est passé de 3 245 KF à 4 576 KF.

L'absentéisme des sapeurs-pompiers professionnels a augmenté quant à lui de 2004 à 2009 de 154,7 %.

Tout comme il y a lieu de s'inquiéter sur l'état financier du SDIS qui se dégrade rapidement depuis 2004, où l'on note qu'avec des recettes de fonctionnement supérieures de 15,5 %, l'autofinancement brut a chuté de 63 %, que l'intérêt de la dette a augmenté de 124 %, que la capacité d'autofinancement nette a diminué de 69 %, et que le fonds de roulement final avant des OSB est passé en 2004 de 3 345 KF à 748 KF en 2009.

Pour conclure, je voudrais renouveler ma remarque sur le coût du service incendie par habitant, chiffré à 161 € par habitant, ce ratio étant calculé par le montant budgétaire divisé par la population de la Corse. Or, la population amenée à être secourue en Corse n'est pas seulement la population résidente, mais bien la population qu'elle accueille annuellement, mais qui, elle, ne cotise pas.

REPONSE DU PREFET DU JURA

*La lecture attentive de ce document n'appelle pas, de ma part,
d'observations particulières.*

*REponse DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU JURA*

*En réponse, je tiens à vous informer que je n'ai pas d'observation
particulière à formuler à ce sujet.*

*REPOSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU JURA*

Je n'apporte aucune observation particulière à ce dossier.

REPONSE DU PREFET DE L'EURE

*Je vous précise que je ne souhaite pas apporter d'observations
supplémentaires à ce rapport.*

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE
L'EURE*

Ce projet couvre la période 2002-2010 postérieure au transfert de la gestion des services d'incendie et de secours communaux et intercommunaux au service départemental d'incendie et de secours tel que prescrit par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 codifiée.

Aussi, j'ai l'honneur de vous faire connaître les éléments de réponse que ce document appelle de ma part.

• (Introduction - Les services d'incendie et de secours)

Les services d'aide médicale urgente (SAMU) et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) répondent aux appels d'urgence adressés en composant non seulement le 15 pour le SAMU et le 18 pour les sapeurs-pompiers mais également le numéro d'urgence européen 112.

L'un des partenaires de la compétence partagée du secours d'urgence à personne est désigné par le préfet pour recevoir le numéro d'urgence européen 112.

Le SDIS en est chargé dans l'Eure et les centres opérationnels du SOIS et du SAMU sont interconnectés.

(Chapitre III - I Le rôle de l'administration centrale du ministère de l'intérieur - D L'animation du réseau des SDIS - 2 La formation des personnels)

À l'appui de son observation sur le fait que la mutualisation de certaines formations entre départements devrait être privilégiée mais qu'elle reste embryonnaire, la Cour cite l'exemple du conseil d'administration du SDIS de l'Eure ayant refusé la proposition de celui de la Seine-Maritime de créer un centre de formation interdépartemental des sapeurs-pompiers.

J'indique à la Cour que la position du conseil d'administration du SDIS de l'Eure était motivée par le souci de maîtriser les dépenses.

En 2006, le SDIS de la Seine-Maritime cherchait à réduire les contraintes découlant de l'excentration de son centre de formation en construisant un nouvel ensemble susceptible d'accueillir les plateaux techniques de formation sur feux réels.

Il se serait agi pour le SDIS de l'Eure de prendre en charge les coûts en proportion des besoins de formation des deux établissements publics, soit le tiers de l'investissement pour les installations (11 M€/33

M€), le matériel (1 M€/3 M€) et des frais de fonctionnement imputables notamment à l'encadrement administratif et technique qu'il lui aurait fallu tripler.

Encore ces coûts n'intégraient pas l'acquisition d'un vaste terrain en un lieu convenablement accessible aux sapeurs-pompiers des deux SDIS et libre de contraintes écologiques ou de voisinage incompatibles avec les exercices à feu réel.

De surcroît, le SDIS avait développé de longue date un partenariat avec le Centre national de prévention et de protection (CNPP) implanté sur le site d'une ancienne raffinerie près de Vernon. Cette particularité est, aujourd'hui encore, un atout majeur pour la formation des sapeurs-pompiers du SDIS de l'Eure.

Enfin, l'engagement du SDIS de l'Eure dans la réalisation du plan pluriannuel d'investissement immobilier adopté fin 2002 lui offrait peu de marges de manœuvre.

Les SDIS de l'Eure et de la Seine-Maritime ont toutefois ciblé la mutualisation sur certaines formations telles que la prévention de niveau 1 (PRV1) et le secours animalier.

(Chapitre III - II Le rôle des préfets - A Le préfet - 2 L'élaboration des documents stratégiques)

La révision du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) est en cours dans l'Eure.

(Chapitre III - II Le rôle des préfets - A Le préfet - 3 L'articulation avec les priorités de sécurité civile - c) Les échanges d'information)

Le SDIS de l'Eure identifie les phénomènes de violence urbaine au plan statistique depuis l'épisode de violence généralisée survenu en novembre 2005.

Le parc des matériels d'intervention du SDIS de l'Eure a été profondément modernisé et rationalisé pendant la décennie qui a suivi l'adoption du SDACR en 1998. Ce parc est dorénavant maintenu à niveau tout en poursuivant son optimisation.

Ainsi, le SDIS s'est doté de matériels conditionnés dans des berces et de véhicules porte berces pour limiter le nombre des véhicules lourds.

Par ailleurs, le nombre des camions citernes feux de forêts (CCF) et des fourgons pompe tonne (FPT) est limité progressivement d'une part en dotant certains centres d'incendie et de secours (CIS) de camions citerne ruraux (CCR) et, d'autre part, en adaptant les consignes opérationnelles d'engagement des moyens.

Enfin, le potentiel humain limité de certains CIS pourtant indispensables à la couverture des risques en zone rurale a motivé la mise en service récente de camions d'incendie légers (CIL) équipés d'une cabine pour 4 sapeurs-pompiers.

(Chapitre III - II Le rôle des préfets - B Le préfet de zone - 1 La coordination opérationnelle)

La Cour évoque la topographie comme devant motiver une coopération plus étroite entre la Seine-Maritime et l'Eure.

J'indique à la Cour qu'une disposition conventionnelle ancienne prévoit la défense en premier appel de plusieurs communes de l'Eure par le CIS d'Elbeuf dépendant du SDIS de la Seine-Maritime contre une participation financière annuelle du SDIS de l'Eure.

Cette disposition est susceptible d'évoluer, voire d'être transposée en d'autres lieux selon la capacité de réponse à la sollicitation opérationnelle de certains CIS et les enjeux opérationnels identifiés dans les SDACR.

REPONSE DU PREFET DE SEINE-MARITIME

Je n'ai qu'une observation à faire sur la page 24 - 3 - b qui consiste à vous préciser que depuis 2008, la préfecture de Seine-Maritime a largement amélioré la prévention des arrachements de canalisations de gaz en mettant en œuvre une convention gaz renforcé avec les services du SDIS et de GRDF, ainsi qu'en formant des acteurs de l'urgence, les élus et les entreprises concernées.

La lecture de votre rapport n'appelle pas d'autres observations de ma part.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE SEINE-MARITIME*

Conformément à votre demande, j'ai l'honneur de vous prier de trouver ci-après la remarque que la lecture de ces extraits provoque en ce qui me concerne :

Vous écrivez : « En Seine-Maritime, il n'y a pas de plate-forme commune, le SDIS, installé au centre du département (Yvetot), étant éloigné des deux grands hôpitaux de Rouen et du Havre. Les relations sont assurées par l'interconnexion des deux dispositifs, mais plusieurs difficultés subsistent de ce fait (différences d'information entre SAMU et SDIS, réclamations, tensions récurrentes entre le SDIS et le SAMU du Havre) ... »

Avant d'envisager la mise en œuvre d'une plate-forme unique en vue d'assurer une meilleure complémentarité et une plus grande cohésion de ces deux services publics, convient-il peut-être en préalable de s'interroger de cette spécificité normande : 2 SAMU différents dans un même département.

Ce pré-requis me semble le préalable indispensable à une réflexion renseignée.

Les relations établies entre les 3 services : SDIS et les 2 SAMU sont en général bonnes contrairement à ce qui est affirmé dans le présent rapport même si quelques tensions peuvent à l'occasion, mais sans conséquence, apparaître avec celui du HAVRE qui présente un fonctionnement parfois différent de celui de ROUEN.

De la même façon, il m'apparaît au contraire indispensable de développer l'interopérabilité des deux services notamment en ce qui concerne les communications (cf. programme ANTARES).

Les nouvelles technologies d'information et de communication n'ont-elles par pour objet, justement, de réduire les distances ?

De plus, si une plate-forme unique est présentée comme au bout du compte, la plus économique, convient-il de s'interroger sur les partenaires qui devront la financer et à quelle hauteur et ce que deviendraient les sites et les investissements conséquents qui y ont déjà été consentis.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE SEINE-MARITIME*

Conformément à votre demande, j'ai l'honneur de vous prier de trouver ci-après la remarque que la lecture de ces extraits provoque en ce qui me concerne :

Vous écrivez : « En Seine-Maritime, il n'y a pas de plate-forme commune, le SDIS, installé au centre du département (Yvetot), étant éloigné des deux grands hôpitaux de Rouen et du Havre. Les relations sont assurées par l'interconnexion des deux dispositifs, mais plusieurs difficultés subsistent de ce fait (différences d'information entre SAMU et SDIS, réclamations, tensions récurrentes entre le SDIS et le SAMU du Havre) ... »

Avant d'envisager la mise en œuvre d'une plate-forme unique en vue d'assurer une meilleure complémentarité et une plus grande cohésion de ces deux services publics, convient-il peut-être en préalable de s'interroger de cette spécificité normande : 2 SAMU différents dans un même département.

Ce pré-requis me semble le préalable indispensable à une réflexion renseignée.

Les relations établies entre les 3 services : SDIS et les 2 SAMU sont en général bonnes contrairement à ce qui est affirmé dans le présent rapport même si quelques tensions peuvent à l'occasion, mais sans conséquence, apparaître avec celui du HAVRE qui présente un fonctionnement parfois différent de celui de ROUEN.

De la même façon, il m'apparaît au contraire indispensable de développer l'interopérabilité des deux services notamment en ce qui concerne les communications (cf programme ANTARES).

Les nouvelles technologies d'information et de communication n'ont-elles par pour objet, justement, de réduire les distances ?

De plus, si une plate-forme unique est présentée comme au bout du compte, la plus économique, convient-il de s'interroger sur les partenaires qui devront la financer et à quelle hauteur et ce que deviendraient les sites et les investissements conséquents qui y ont déjà été consentis.

*REPOSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE SEINE-MARITIME*

Conformément à votre demande, j'ai l'honneur de vous prier de trouver ci-après la remarque que la lecture de ces extraits provoque en ce qui me concerne :

Vous écrivez : « En Seine-Maritime, il n'y a pas de plate-forme commune, le SDIS, installé au centre du département (Yvetot), étant éloigné des deux grands hôpitaux de Rouen et du Havre. Les relations sont assurées par l'interconnexion des deux dispositifs, mais plusieurs difficultés subsistent de ce fait (différences d'information entre SAMU et SDIS, réclamations, tensions récurrentes entre le SDIS et le SAMU du Havre) ... »

Avant d'envisager la mise en œuvre d'une plate-forme unique en vue d'assurer une meilleure complémentarité et une plus grande cohésion de ces deux services publics, convient-il peut-être en préalable de s'interroger de cette spécificité normande : 2 SAMU différents dans un même département.

Ce pré-requis me semble le préalable indispensable à une réflexion renseignée.

Les relations établies entre les 3 services : SDIS et les 2 SAMU sont en général bonnes contrairement à ce qui est affirmé dans le présent rapport même si quelques tensions peuvent à l'occasion, mais sans conséquence, apparaître avec celui du HAVRE qui présente un fonctionnement parfois différent de celui de ROUEN.

De la même façon, il m'apparaît au contraire indispensable de développer l'interopérabilité des deux services notamment en ce qui concerne les communications (cf. programme ANTARES).

Les nouvelles technologies d'information et de communication n'ont-elles par pour objet, justement, de réduire les distances ?

De plus, si une plate-forme unique est présentée comme au bout du compte, la plus économique, convient-il de s'interroger sur les partenaires qui devront la financer et à quelle hauteur et ce que deviendraient les sites et les investissements conséquents qui y ont déjà été consentis.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE SEINE-MARITIME*

Conformément à votre demande, j'ai l'honneur de vous prier de trouver ci-après la remarque que la lecture de ces extraits provoque en ce qui me concerne :

Vous écrivez : « En Seine-Maritime, il n'y a pas de plate-forme commune, le SDIS, installé au centre du département (Yvetot), étant éloigné des deux grands hôpitaux de Rouen et du Havre. Les relations sont assurées par l'interconnexion des deux dispositifs, mais plusieurs difficultés subsistent de ce fait (différences d'information entre SAMU et SDIS, réclamations, tensions récurrentes entre le SDIS et le SAMU du Havre) ... »

Avant d'envisager la mise en œuvre d'une plate-forme unique en vue d'assurer une meilleure complémentarité et une plus grande cohésion de ces deux services publics, convient-il peut-être en préalable de s'interroger de cette spécificité normande : 2 SAMU différents dans un même département.

Ce pré-requis me semble le préalable indispensable à une réflexion renseignée.

Les relations établies entre les 3 services : SDIS et les 2 SAMU sont en général bonnes contrairement à ce qui est affirmé dans le présent rapport même si quelques tensions peuvent à l'occasion, mais sans conséquence, apparaître avec celui du HAVRE qui présente un fonctionnement parfois différent de celui de ROUEN.

De la même façon, il m'apparaît au contraire indispensable de développer l'interopérabilité des deux services notamment en ce qui concerne les communications (cf programme ANTARES).

Les nouvelles technologies d'information et de communication n'ont-elles pas pour objet, justement, de réduire les distances ?

De plus, si une plate-forme unique est présentée comme au bout du compte, la plus économique, convient-il de s'interroger sur les partenaires qui devront la financer et à quelle hauteur et ce que deviendraient les sites et les investissements conséquents qui y ont déjà été consentis.

REPONSE DU MAIRE DE PARIS

Je vous informe que ce document n'appelle pas d'observations de ma part.

REPONSE DU PREFET DE L'ESSONNE

J'ai l'honneur de vous faire part des remarques suivantes.

Un des enjeux majeurs pointé dans ce rapport, concerne l'organisation du secours d'urgence à personne qui associe SAMU, SDIS et ambulanciers privés.

On note en Essonne peu de problème de coordination entre le SDIS et le SAMU. Ces relations sont régies par une note qui précise l'ensemble des procédures de traitement des appels et d'intervention. Cette note co-signée par le DDSIS et le médecin responsable du SAMU 91 peut être qualifiée d'exemplaire.

La plate-forme commune (CDAU : centre départemental d'appel et d'urgence) qui regroupe le CTA/CODIS et le SAMU (CRRA15, CESU) explique ce rapprochement.

Cependant le département de l'Essonne n'est pas exempt de quelques difficultés de coordination en la matière. Ainsi au regard du bilan 2010 :

- le SDIS dénombre 3 093 sorties suites à des carences ambulancières, ce chiffre est néanmoins en diminution par rapport aux deux années précédentes. Il est à rapporter aux 65 000 secours à victime,

- parallèlement, les interventions annuelles des ambulanciers s'établissent à 16 948 sollicitations en heures ouvrables pour 9 221 interventions (8 839 transports in fine).

- durant les heures de permanence des soins (hors heures ouvrables, week-end et jours fériés) le ratio est plus favorable puisque 6 897 sollicitations ont donné lieu à 6 611 interventions (6 226 transports in fine).

Pour mémoire la carence ambulancière est établie dès que 5 sollicitations sont restées sans réponse. Paradoxalement de leur côté les représentants de la profession d'ambulancier déplorent un niveau de sollicitation inférieur à leur capacité d'intervention. On sait par ailleurs que l'intervention en quartier sensible est une cause de dissuasion pour les ambulances (comme pour certains médecins), ce qui peut expliquer une partie des carences.

Pour essayer de résoudre les difficultés rencontrées, deux dispositions ont été arrêtées récemment :

- recouper les chiffres d'activité du SAMU et du SDIS (ce dernier a lancé une étude sur ce thème qui prendra plusieurs mois),

- redéfinir les missions de chacun et formaliser les modalités d'intervention respectives par voie de convention tripartite (SAMU – SDIS - Transports sanitaires).

Tels sont les éléments que je souhaitais porter à votre connaissance.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'ESSONNE

J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de réponse à ce rapport.

REPOSE DU PREFET DE SEINE-ET-MARNE

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les éléments de réponse s'agissant du département de Seine-et-Marne.

Le SDACR arrêté en décembre 1998 définissait des axes d'amélioration du niveau de couverture des risques, à savoir :

- généraliser la présence de sapeurs-pompiers en garde postée, en disponibilité immédiate,*
- créer de nouveaux centres d'intervention,*
- augmenter le potentiel humain des petites unités opérationnelles.*

La réponse apportée à ces orientations s'est traduite notamment par la mise en œuvre d'une politique dynamique de développement du volontariat :

- la généralisation des gardes postées,*
- l'élargissement des bassins de recrutement, en supprimant la contrainte de résidence dans un rayon de 5 kms,*
- une moindre pression pour s'adapter à leur disponibilité, comme l'abandon de l'obligation de prendre quatre gardes mensuelles de 24 h,*
- une prospection ciblée, dans les grandes entreprises, les collectivités territoriales, les entreprises de sécurité et la BSPP,*
- une ouverture vers des postes à responsabilité, tant dans les structures opérationnelles qu'administratives,*
- l'augmentation des sections de jeunes sapeurs-pompiers (JSP).*

Les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires (SPV) ont été portés de 1 500 à 2 500 sur la période 2001 à 2010. Compte-tenu de la durée moyenne d'engagement et des difficultés de fidélisation, l'atteinte de ces effectifs a nécessité l'engagement de près de 3 000 SPV nouveaux.

Cette augmentation significative a permis de faire face à l'accroissement de la sollicitation opérationnelle. Pour cela, la participation des SPV à la garde départementale journalière a considérablement évolué. En 1998, l'effectif de garde de 393 sapeurs-pompiers, était composé à 33% par des SPV. En 2010, pour un effectif de garde réalisé de 480 sapeurs-pompiers (SDACR 2007), leur participation est de 50%.

Enfin, ces recrutements massifs ont permis de limiter l'impact de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail introduit par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001. Le recrutement consécutif, limité à 150

sapeurs-pompiers professionnels (SPP), a pu être ainsi reporté jusqu'en 2008 et étalé sur cinq ans.

L'étude de la Cour des comptes prend en référence la période 2005 à 2010 et part du principe que sur cette période, les impacts de la réduction du temps de travail sont absorbés par les SDIS. Les éléments exposés ci-avant démontrent que cela n'a pas été le cas pour le SDIS 77.

Aussi, dans ce contexte, il paraît plus pertinent de comparer l'augmentation des effectifs de SPP à l'augmentation de l'activité opérationnelle sur la période 2001 à 2010.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE SEINE-ET-MARNE*

Le rapport de la Cour sur les SDIS appelle les observations suivantes :

1 Sur l'activité des SDIS :

Avec les secours à personne et les interventions diverses, plus de 80 % de l'activité des sapeurs-pompiers recouvrent des missions pour lesquelles les SDIS interviennent, en principe, à titre supplétif, en liaison ou non avec d'autres services ».

Conformément aux missions définies par la loi 96-369 du 3 mai 1996, les services d'incendie et de secours réalisent des missions de prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, également, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence.

A ce titre, l'activité du SDIS de Seine-et-Marne est composée principalement de missions visant à répondre aux situations d'urgence. Il agit alors, de manière quasi-systématique, en collaboration avec les services de l'Etat (Police, Gendarmerie, SAMU, DIR), les services des collectivités territoriales (services des routes du conseil général, services techniques municipaux...) ou des professionnels reconnus identifiés par le biais de convention.

Contrairement aux affirmations de la Cour des Comptes, en Seine-et-Marne ce sont 92 % des interventions secours à personne qui relèvent des missions prévues par la loi pour les sapeurs-pompiers.

A l'inverse, toutes les interventions non urgentes sont facturées par le Conseil d'administration du SDIS 77 (délibération du 11 décembre 2009).

Le SDIS de Seine-et-Marne porte une grande attention à l'identification de toute intervention dénuée d'un caractère d'urgence qu'il effectue ou a effectué en suppléance d'autres services ou professionnels.

2 - Sur la diminution du temps consacré aux interventions

La sollicitation globale des sapeurs-pompiers du fait des interventions a ainsi diminué, mais la dépense par homme/heure est

passée de 173 € en 2005 à 243 € en 2010, soit une augmentation de 41 % en cinq ans ».

Pour le SDIS 77, l'augmentation de 41 % du coût hommes/heure en 5 ans est principalement due aux augmentations de la masse salariale induite par l'augmentation des effectifs des SDIS.

Cette augmentation répond aux exigences fixées par la loi d'assurer une couverture opérationnelle reposant sur un maillage des départements par des unités territoriales permettant une distribution équitable des secours en milieu urbain et en milieu rural.

3 - Sur l'activité pendant une garde

La couverture opérationnelle repose sur un maillage du département par des unités territoriales permettant une distribution équitable des secours en milieu urbain et en milieu rural. Cette couverture du territoire justifie, notamment dans ce dernier milieu, la présence de CIS qui, malgré leur faible activité, demeure essentielle à la distribution de secours de proximité.

Extrait du projet de rapport public thématique :

Sur les sapeurs-pompiers volontaires

Les sapeurs pompiers volontaires ne sont pas des agents publics contractuels à temps partiels. Leur statut juridique vient d'être défini par la loi du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique.

Celle-ci précise en son article 1 : « l'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres. Par son engagement, le sapeur-pompier volontaire participe, sur l'ensemble du territoire, aux missions de sécurité civile de toute nature, confiées principalement aux services d'incendie et de secours, et peut également exercer des missions ou remplir des fonctions particulières dans le cadre de l'organisation des services ».

REPONSE DU PREFET DES YVELINES

Ainsi que vous m'y avez invité et après avoir pris connaissance des observations relatives au service départemental d'incendie et de secours des Yvelines, j'ai l'honneur de vous faire part des éléments de réponse qui suivent.

Concernant la part communale du financement du SDIS des Yvelines, je peux vous faire savoir que les contentieux qui ont pu exister entre certaines communes et l'établissement public ont trouvé une solution par la reconduction globale des clefs de calcul antérieures.

Relativement aux indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires des personnels administratifs, techniques et spécialisés, je peux vous préciser, après m'en être assuré auprès des instances du SDIS, que celui-ci s'est engagé dans une démarche de mise en conformité de ce régime indemnitaire avec la réglementation en vigueur

Vous signalez que la préfecture des Yvelines a pu demander au SDIS d'accomplir des missions allant au-delà du champ de ses compétences. Les faits relevés remontent à 2008 et 2009. Je peux vous indiquer que les instructions adaptées ont été données pour que de telles situations ne se produisent plus et que si des secours d'urgence sont demandés au SDIS par la préfecture, ils entrent dans les prévisions du 4° de l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales.

Enfin, tenant le plus grand compte des observations que vous m'avez transmises, je fais en sorte, en étroite relation avec le Président du Conseil général et le Président du conseil d'administration du SDIS, particulièrement dans le cadre de la révision en cours du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, d'améliorer la nature et le contenu des relations entre l'Etat et le SDIS des Yvelines, afin notamment de maintenir un haut niveau de service rendu et de régularité des procédures, sans augmentation de la charge pour les finances publiques.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DES YVELINES*

Le rapport appelle de ma part des précisions relatives aux observations touchant le Service départemental d'incendie et de secours des Yvelines. Elles sont les suivantes :

- en ce qui concerne les primes relatives aux indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires des personnels administratifs, techniques et spécialisés, pour lesquelles les agents ne sont pas éligibles, le service s'est engagé dans la remise en conformité par rapport aux textes de ce régime indemnitaire.*
- dans le cadre de la gouvernance du SDIS et le rôle du Préfet, vous soulevez la problématique relative à l'engagement de moyens du SDIS pour des tâches allant au-delà de ses compétences, ceci dans le cadre du ramassage de poissons morts à la suite d'une pollution des eaux en 2008 et 2009. S'il semble incontestable que ce cas ne rentre pas dans les missions d'urgence auxquelles se doit de répondre le SDIS des Yvelines, il n'en demeure pas moins que le SDIS, avec ses moyens, est le seul à pouvoir apporter une réponse dans l'urgence pour prévenir, dans ce cas, à une situation qui aurait pu devenir un problème de salubrité publique si rien n'avait été mis en œuvre.*

Je vous remercie de saluer les initiatives prises, dans le cadre de la convention tripartites SDIS/SAMU/Ambulanciers Privés, par le SDIS des Yvelines.

REPONSE DU PREFET DU GARD

Le rapport de la Cour des comptes sur les services départementaux d'incendie et de secours n'appelle pas d'observations de ma part.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU GARD*

Vous trouverez ci-dessous les remarques suivantes :

L'enquête réalisée s'est déroulée dans la moitié des SDIS de métropole sur des établissements de toutes catégories. C'est un rapport général visant à poursuivre le premier bilan de la départementalisation effectuée en 2005. Il ne s'agit pas d'un document spécifique au Gard.

Les chapitres I et II relatifs respectivement à « la croissance des dépenses et leur financement » et à « l'organisation et la gestion » ne nous ont pas été transmis. On doit en conclure que le SDIS 30 n'y est pas cité explicitement, à la différence du chapitre III concernant « l'amélioration de la coordination : un enjeu de progrès ».

L'inspection réalisée par M. le conseiller X a assurément alimenté ce projet de rapport. Cependant, il ne nous est pas indiqué si un rapport particulier sur le SDIS 30 nous sera adressé.

Ceux-ci mènent le rapporteur à considérer que l'organisation des secours d'urgence à personne doit encore être améliorée. Quelques points méritent cependant, lorsque le Gard est cité, des commentaires. Ainsi :

- à propos du SDACR qui ignorerait les moyens de l'Etat :

Certes, la version de 2002 était un peu sommaire et celle en cours de rédaction l'aborde encore peut-être insuffisamment. Cependant, les moyens de l'Etat constituent une réponse complémentaire à celle des moyens départementaux en cas de catastrophe. Le projet qui a été présenté intègre plus les moyens des SDIS limitrophes (qui ne sont pas cités). Par ailleurs, j'ai moi-même demandé à Monsieur le Préfet du Gard de veiller à inscrire dans le projet SDACR la nécessaire complémentarité des moyens SMUR et SDIS dans le cadre de l'organisation de l'urgence médicale (complémentarité SROS/SDACR).

- à propos du fonds d'aide à l'investissement :

Il est regrettable de ne pas disposer du projet car votre appréciation de l'intitulé du FAI dans une forme actuelle est attendue. Je vous propose de saisir la CNIS pour demander que lui soit substituée une subvention forfaitaire d'investissement.

- à propos de la capacité des SAMU de faire appel au SDIS :

Alors que pour les SMUR il est précisé que la demande vise un transport médicalisé et que les ambulanciers privés sont eux missionnés

dans le cas contraire, il n'est rien indiqué pour le SDIS. Pour quelle mission le SDIS est-il réglementairement « sollicitable » ?

- à propos du contexte de réduction des activités des SDIS et leur volonté de conforter leur position :

Cette affirmation devrait certainement être nuancée car si on peut – à priori – imaginer que cela reflète la situation des SDIS de la Creuse, la Lozère, etc... on ne vit pas ceci dans le Gard. L'activité opérationnelle croît au rythme de la population (+ 1,5 % par an). De plus, globalement – hors les CIS tels que Bessèges, Génolhac, Méjannes le Clap, ... - les sapeurs-pompiers se plaignent de faire des interventions de secours à personnes jugées inutiles car sans réelle urgence.

- à propos du prompt secours et du risque de doublons :

Dans le Gard, ce ne sont pas les doublons (rars de surcroît) qui posent problème, ni les prompts secours ou départs réflexes, mais les 10 000 interventions annuelles effectuées à la demande du SAMU et dont la majorité est qualifiée de « bilan secouriste » alors qu'il s'agit de carence ambulancière ou de carence de la permanence de soins.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DU GARD*

La départementalisation ne semble pas adaptée à l'évolution des SDIS, sollicités de façon exponentielle par des usagers exigeants et des collectivités appliquant, souvent sans discernement, le principe de précaution.

La « redéfinition » claire des missions réglementaires des SDIS à l'échelle nationale par une tutelle compétente et objective s'impose, les missions annexes étant déclinées par département en fonction des risques locaux encourus.

Le régime statutaire des personnels devrait être harmonisé au plan national, pour limiter la pression syndicale sur le Casdis, le Gard faisant figure de champion hors normes à ce sujet...

A partir de là, l'organisation des moyens humains et logistiques doit être harmonisée sur tout le territoire par cette même tutelle, pour répondre à l'obligation de : « l'égalité des chances des hommes et des territoires ».

La gestion des risques obéit à un paradoxe : l'Etat commande mais ne finance pas ou si peu, et la prévention, seul « remède » efficace, reste difficile à faire appliquer.

A titre d'exemples : faut-il privilégier la garde casernée ou en astreinte ? Avec combien d'effectifs engagés selon la nature du risque ? avec quel maillage géographique en fonction de la volonté politique d'avoir une équipe sur site en 15, 20, 30, mn. ? Quelle organisation pour les catastrophes de grande ampleur nationales ou mondiales ? Dans le GARD, la politique du chiffre guidée par quelques ambitions démesurées, cautionnée par des élus et un préfet trop absents, une direction pour le moins passive, a conduit à une spirale budgétaire difficilement contrôlable, que le contribuable-usager ne connaît pas du tout.

Le secours à personne représente plus de 70 % des missions, et, s'il faut bien admettre que les pompiers jouent bien souvent les suppléants des SAMU démunis, des ambulanciers débordés ou des médecins libéraux défaillants..., l'absence de régulation entraîne des départs pas toujours justifiés, en tout cas par l'aspect médical.

On peut s'interroger sur l'opposition très franche du SDIS 30 à refuser de coopérer : l'arrêt du projet de plate-forme 15/18/112, pourtant bien abouti sur le site du CHU, en est un triste exemple, comme le « sabotage » en règle du dossier des médecins correspondants SMUR qui

prévoyait de mutualiser les moyens existants, (le Gard dispose d'un service de santé largement doté..).

Pour autant, peut-on continuer, aujourd'hui, à accepter cette situation, inadaptée à l'organisation prévue par le code de la santé publique « art R. 6311-1 qui prévoit la « médicalisation pré-hospitalière » pour répondre aux situations d'urgence.

Or, si les pompiers maîtrisent parfaitement les situations de détresse vitale, (sans oublier la mise en sécurité de la ou les victimes), il en va autrement de l'évaluation de situations exigeant une compétence médicale : or, dans la majorité des cas, les équipages des VSAV sont composés de secouristes, ce qui se traduit inévitablement par des admissions aux urgences... abusives, coûteuses et inhumaines.

Les cas de « dysfonctionnement » sont connus mais peu aboutissent à une procédure, leur évaluation étant loin d'être acquise.

En résumé :

Combien faudra-t-il de rapports, de dysfonctionnements douloureux, pour qu'une autorité responsable **impose** aux différents partenaires une organisation prévoyant :

- La régulation de tous les appels, via une plate forme physique, ou à défaut virtuelle, 15/18/112

- Une décision partagée et évaluée des moyens engagés

- Une prise en charge, orientation, et transport adaptés à la situation du patient

- Une gestion des moyens conformes aux besoins et aux textes en vigueur

- Un « encadrement » du casdis par une direction compétente et efficace

- La « refonte » du financement des sdis (sécurité sociale pour le soin, assurances dès lors que la responsabilité civile est engagée ...)

- La gratuité pour la formation aux gestes de premiers secours qui devrait être obligatoire pour tous.

REPONSE DU PREFET DE L'HERAULT

Je partage l'analyse des trois principaux constats qui se dégagent de ce rapport ; en revanche, comme vous me le proposez, il me semble nécessaire d'apporter un éclairage sur quelques points.

Ce document appelle donc pour ma part les observations suivantes :

Chapitre I : La croissance des dépenses et leur financement.

Point II / C : les recettes externes.

• Depuis la nomination d'un nouveau directeur du SDIS, fin septembre 2009, et l'instauration d'une gouvernance renouvelée, une grille de tarification des interventions est désormais validée par le conseil d'administration du SDIS et la procédure de facturation est désormais la règle (délibération du CASDIS du 30 juin 2011 avec validation des tarifications des interventions non obligatoires du SDIS).

Chapitre II : L'organisation et la gestion.

Point I / D : le recours aux sapeurs-pompiers volontaires.

• Depuis le 10 octobre 2011, une note de service du SDIS est venue clarifier le double statut des personnels sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires. Désormais les personnels sous double statut pourront exercer comme volontaires uniquement comme instructeurs ou comme spécialistes reconnus dans un domaine opérationnel spécifique.

Point II / A : La nécessité d'un conventionnement pluriannuel avec le département.

• La convention signée en 2006 entre le SDIS de l'Hérault et le Conseil général présentant un caractère trop sommaire, une nouvelle convention triennale en cohérence avec, d'une part, les projets d'investissement et, d'autre part, le projet de services désormais actualisé, sera présentée au conseil d'administration du SDIS du 6 décembre 2011. Le détail de cette convention sera de nature à être utilisé comme outil de pilotage.

Chapitre III : L'amélioration de la coordination.

Point I / C : la gestion des sapeurs-pompiers.

• Il est mentionné l'absence d'une lettre de mission préfectorale adressée à l'actuel directeur du SDIS lors de sa prise de fonctions en

octobre 2009. Toutefois, le rapport ne fait pas référence au rapport d'inspection de la Direction de la sécurité civile qui, dans un contexte d'exception du SDIS de l'Hérault, fixait clairement les objectifs à atteindre. C'est sur cette base que j'ai demandé au nouveau directeur, lors de son recrutement et dès sa prise de poste, d'exercer sa gouvernance.

Point II / A : Le préfet.

- *Le rapport souligne les limites du rôle du préfet en matière de gestion administrative du SDIS, celle-ci relevant entièrement de l'autorité du président du conseil d'administration du SDIS : le préfet n'a, en effet, autorité sur le directeur du SDIS que sur le plan opérationnel.*

- *Pour autant, la vérification des actes du SDIS soumis à la cosignature du président du CASDIS et du préfet est bien assurée par mon Cabinet (SIDPC), ainsi qu'un contrôle juridique et financier au titre du contrôle de légalité.*

- *Le préfet est certes membre de droit du CASDIS mais ne peut imposer des décisions à des élus gérant un budget alimenté par les contributions des communes et du département. Ces élus refusent de se voir dicter une ligne de conduite par l'Etat, puisqu'ils ne participent au financement du SDIS que par le biais du fonds d'aide à l'investissement des SDIS, devenu de plus en plus restreint.*

Point III / B : La coopération entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers.

- *Depuis de trop nombreuses années les enjeux financiers qui découlent de ce sujet génèrent des tensions et des difficultés réelles de dialogue. Pour le département de l'Hérault, la volonté désormais souhaitée de tous de voir naître une plate-forme commune de traitement des appels, dont l'appel d'offres devrait voir le jour au cours de l'année 2012, sera certainement de nature à dissiper ces difficultés.*

Tels sont les points qui me paraissent importants à vous signaler.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE
L'HERAULT*

*J'en ai pris connaissance et je ne souhaite pas apporter de réponse
à ce rapport.*

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE
L'HERAULT*

Après étude de ce document, il apparaît plusieurs passages que je souhaiterais voir amendés. Pour commencer, dans ce document figure une référence à la facturation des missions non obligatoires. Le SDIS de l'Hérault est cité à propos de « tarifs rarement actualisés ». Je me permets de vous indiquer que la tarification du SDIS de l'Hérault établie en 2005 a été

Enfin, le SDIS de l'Hérault est cité à propos de la non signature de la notification de la décision de suspension du directeur de l'époque. Il est vrai que j'avais soulevé la distorsion importante de la sanction retenue (6 mois d'exclusion avec sursis) par rapport à la sanction demandée (mise à la retraite d'office). Quoiqu'il en soit l'arrêté portant sanction de l'intéressé signé par le directeur de la sécurité civile ne m'a jamais été transmis.

REPONSE DU PRÉFET DE LA CORREZE

J'ai l'honneur de vous faire connaître que le projet de rapport public thématique sur les services départementaux d'incendie et de secours n'appelle pas d'observation particulière de ma part.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE
LA CORREZE*

*J'ai l'honneur de vous faire connaître que le projet de rapport
public thématique sur les services départementaux d'incendie et de
secours n'appelle pas d'observation particulière de ma part.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE LA CORREZE*

J'ai pris connaissance de ce document avec une extrême attention.

Je partage pleinement les constatations mises en avant dans ce projet de rapport.

Au niveau départemental, une meilleure coordination et coopération du secours d'urgence à la personne entre SAMU, SDIS et ambulanciers privés est indispensable aujourd'hui. L'organisation actuelle doit être améliorée, notamment en ce qui concerne la signature des conventions conclues par les SDIS, sujet sur lequel de réelles difficultés existent.

*REPONSE DE LA PRESIDENTE DU CONSEIL GENERAL
DE LA HAUTE-VIENNE*

Etant destinataire de l'extrait du projet de rapport en question, j'ai l'honneur de vous informer que je n'ai pas d'observation particulière à formuler.

REponse DU PREFET DE MEURTHE-ET-MOSELLE

« Cet extrait appelle de ma part une observation.

S'agissant des avantages en nature, et plus particulièrement des conditions d'utilisation des véhicules de fonction et de service, je note que la Cour a pris acte de l'effort entrepris par le SDIS de Meurthe-et-Moselle pour les normaliser. En effet, les conditions d'octroi et d'utilisation des véhicules légers ou de liaisons par les agents sont désormais strictement réglementées, normées et scrupuleusement vérifiées. Seul le directeur départemental dispose d'une voiture de fonction, les chefs de groupement et de service bénéficiant pour leur part d'un véhicule de service, avec remisage possible au domicile, mais interdiction d'utilisation hors service. Un contrôle strict des déplacements est effectué au moyen d'un carnet de bord. »

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE MEURTHE-ET-MOSELLE*

Je me félicite de votre observation relative à la normalisation des conditions d'utilisation des véhicules légers ou de liaison au sein du SDIS de Meurthe et Moselle.

Les conditions d'octroi et d'utilisation des véhicules légers ou de liaison par des agents du SDIS sont strictement réglementées, normées et scrupuleusement vérifiées.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL
DE MEURTHE-ET-MOSELLE*

Etant destinataire du projet, vous me demandez de bien vouloir vous adresser la réponse sur les parties du dossier qui concernent plus particulièrement le SDIS de Meurthe-et-Moselle et ceci en ma qualité d'ancien président du conseil d'administration de cet établissement.

S'agissant de la question qui relève du versement des vacances, alors que le temps de présence indiqué sur les relevés est nul, je crois pouvoir vous indiquer qu'il s'agit du système de calcul des vacances qui n'était pas adapté à la prise en compte des vacances et restait positionné à zéro.

Toute vacation de sapeur-pompier volontaire rémunérée à fait l'objet d'une vacation, contrôlée hors le système de calcul en usage.

REPONSE DU PREFET DE LA MEUSE

« Vous m'invitez à faire part de mes observations éventuelles relatives à l'extrait du projet de rapport thématique intitulé « les services départementaux d'incendie et de secours »

Concernant les modalités de répartition des contributions des communes, il convient de noter que les élus, membres du conseil d'administration du SDIS, ont récemment demandé la réalisation d'une étude prospective afin de mesurer les incidences financières qu'aurait un changement de méthode dans le calcul de la contribution des communes.

Cette étude devrait permettre d'apporter des réponses aux préoccupations de la Cour quant aux variations importantes de la participation financière de certaines communes aux dépenses du SDIS d'une année sur l'autre et aux écarts existants entre les contributions des communes pour des populations et des risques théoriques proches.

Concernant la mutualisation des moyens, le constat fait par la Cour du caractère positif de la mutualisation des moyens de gestion entre plusieurs départements au travers de l'exemple du groupement d'achat de véhicules de secours auquel participe le SDIS de la Meuse, est un constat partagé.

Concernant les modalités de versement des IFTS, les observations de la Cour n'appellent pas de commentaires de ma part. »

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE LA MEUSE*

Je vous adresse ci-après mes réponses concernant les points soulevés pour le SDIS de Meuse.

Ces réponses concernent la période au cours de laquelle j'exerçais la fonction de président et qui a pris fin en avril 2008.

La répartition de la part communale

La répartition 50 % population et 50 % potentiel fiscal avait été retenue par le Conseil d'Administration au titre d'une solidarité financière entre les territoires.

Les variations importantes d'une année à l'autre concernant certaines communes ne sont pas liées au critère population, celle-ci restant pratiquement constante au fil des ans, mais au critère potentiel fiscal pouvant connaître de fortes variations en fonction d'implantation ou de développement d'activités économiques dans la commune concernée.

La variation est plus sensible à une modification du tissu économique pour les communes à faible population. – Exemple : commune très rurale accueillant des éoliennes –

Le régime indemnitaire

Jugeant la mise à disposition de logement de fonction onéreuse, le conseil d'administration a décidé d'utiliser les différentes possibilités du régime indemnitaire pour mettre fin à cette pratique tout en rémunérant les astreintes de l'encadrement.

Les cadres en place pouvaient opter pour la conservation de leur logement de fonction ou le nouveau régime indemnitaire.

Le nouveau régime devait s'appliquer aux recrutements de nouveaux cadres.

Ce nouveau régime est plus avantageux pour la collectivité.

Les avantages en nature

Le conseil d'administration a précisé le régime applicable aux véhicules à la disposition du personnel.

Deux véhicules de fonction sont mis à la disposition de la Direction, l'un pour le Directeur, l'autre pour le Directeur Adjoint.

Ces deux véhicules peuvent être utilisés pour leur besoins personnels avec déclaration d'un avantage en nature concernant l'utilisation personnelle.

Tous les autres véhicules sont des véhicules de service, limités au seul usage du service et ne faisant pas l'objet d'une attribution nominative.

Ces véhicules doivent être remis à la disposition du service après usage dans le cadre d'utilisation professionnelle.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE LA MEUSE*

*J'ai bien reçu le rapport sur les services départementaux
d'incendie et de secours, auquel je n'apporterai pas de réponse.*

REPONSE DU PREFET DE MOSELLE

Le rapport de la Cour des comptes sur les services départementaux d'incendie et de secours n'appelle pas d'observations de ma part.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE MOSELLE*

*Le rapport de la Cour des comptes sur les services
départementaux d'incendie et de secours n'appelle aucune remarque de
ma part.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE MOSELLE*

*Conformément à votre demande, j'ai l'honneur de vous informer
que je n'ai pas de remarque particulière à formuler à ce propos.*

REPONSE DU PREFET DES VOSGES

Je précise tout d'abord que le préfet n'est responsable du SDIS que sur le champ opérationnel, la gestion relevant du Conseil d'administration. Mes observations seront donc limitées.

Je n'ai pas d'objection sur la rédaction de la partie II B du chapitre II dans laquelle vous indiquez que le SDIS des Vosges a constitué avec d'autres SDIS un groupement d'achats de véhicules de secours. Dans la mesure où les SDIS ont besoin de matériels identiques, cette initiative ne peut qu'être positive, permettant d'obtenir des matériels à un meilleur coût, donc à réaliser soit une économie, soit des achats plus nombreux ou de matériels mieux équipés.

Par ailleurs, au sujet de la partie II-C-3 du chapitre 2, je ne peux que saluer le souhait de normalisation des conditions d'utilisation des véhicules de fonction ou de services, engagé par certains SDIS dont celui des Vosges. Les économies engendrées sur tous les plans sont bénéfiques à la fois pour les finances du Conseil Général et pour la capacité à financer la préparation opérationnelle.

Enfin, j'ai lu avec attention l'introduction du rapport. Je me permets de vous proposer d'y mettre en avant l'engagement citoyen qu'est celui d'un sapeur-pompier volontaire, d'une part au profit des personnes secourues mais d'autre part pour le devoir de mémoire et l'éducation citoyenne. La présence des pompiers, en tout lieu du territoire, permet souvent de rehausser l'éclat des cérémonies patriotiques. Les jeunes sapeurs-pompiers (JSP) sont aussi un lieu où les animateurs inculquent aux enfants des valeurs républicaines. Dans les Vosges ce sont ainsi 407 enfants qui en bénéficient, pour 29 000 en France.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES VOSGES

J'ai ainsi pu constater que le SDIS des Vosges y fait l'objet de plusieurs observations positives et je suis ravi que soient mises en exergue des initiatives et des réalisations qui sont le fruit d'une politique résolument volontariste, tant en ce qui concerne l'organisation du SDIS des Vosges (groupement d'achats de véhicules, normalisation des conditions d'utilisation des véhicules de fonction et de service) que ses relations avec le Conseil Général.

En ce qui concerne plus précisément la convention qualifiée de « très complète », il est vrai que la volonté commune du SDIS et du Conseil Général a été dès l'origine d'en faire un réel outil de prospective et de suivi afin d'utiliser au mieux les fonds publics tout en permettant au SDIS d'assumer pleinement ses missions de sécurité civile. De même, une large place a été donnée à la mutualisation des moyens et des compétences et aux espaces de coopération afin de mettre en commun non seulement des moyens, mais aussi des expériences et des savoir-faire.

Dans un contexte financier contraint où il appartient à chacun de prendre ses responsabilités en matière de gestion des deniers publics, il est important que les efforts entrepris en ce sens soient soulignés et reconnus.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DES VOSGES*

*J'ai l'honneur de vous faire savoir que ce document n'appelle
aucune observation de ma part.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DES VOSGES*

*Aussi, j'ai l'honneur de vous faire savoir que ce document
n'appelle aucune observation de ma part.*

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU GERS*

Dans ce cadre, vous m'indiquez la possibilité de vous adresser une réponse écrite destinée à être jointe au rapport susvisé.

Après analyse du dossier susdit, je tiens à vous apporter les compléments ci-après :

- pour ce qui concerne le maillage territorial, notamment le constat de proximité de quatre centres de secours et leur relative faible activité, il convient de prendre en compte, outre le poids de « l'histoire » de ces unités, leur très précieuse intervention lors des événements climatiques rencontrés tant en 1999 (tempête Martin) qu'en 2009 (tempête Klaus). Par ailleurs, les difficultés prégnantes actuellement rencontrées en terme de volontariat dans les milieux ruraux conduisent à s'interroger sur la réelle efficacité voire efficience que représenterait la suppression de ces unités d'autant que le service public assuré par les sapeurs-pompiers dans ces zones faiblement peuplées et très vieillissantes reste l'un des derniers maillons relationnel équitable avec ces populations.

- au titre de la gestion de l'alerte et, plus particulièrement des frais relatifs aux « renforts au poste » (vacations sans départ), il convient de souligner, ainsi que cela a été précisé à la Chambre Régionale des Comptes de Midi-Pyrénées, que notre service s'est doté, dès 2011, d'un logiciel de gestion dynamique des effectifs opérationnels et que ce dernier, après expérimentation réalisée auprès de dix centres de secours d'activités différentes (50 à 1 600 interventions/an) s'étant portés volontaires, devrait faire l'objet d'un déploiement intégral fin 2012 - début 2013.

- s'agissant de la mutualisation considérée insuffisante des moyens entre SDIS, il convient de noter que les 3 % de gain obtenus par notre établissement classé en 5^{ème} catégorie dans le cadre du groupement d'achats des SDIS de Midi-Pyrénées mis en place pour la première fois en 2009 au titre des acquisitions de véhicules représentent un montant non négligeable pour celui-ci. Les économies réalisées ont permis notamment de se doter de moyens supplémentaires dans l'année considérée.

Il est à relever que le renouvellement de cette procédure a conduit à des économies plus substantielles en 2010 et 2011.

Par ailleurs, il est envisagé de constituer de nouveaux groupements d'achats régionaux au titre notamment de l'habillement, des

matériels de formation, des produits paramédicaux, voire des moyens informatiques...

Enfin, dans le cadre du droit de réponse qui m'est octroyé, permettez moi de constater avec satisfaction, à la lecture de votre rapport, que l'évaluation systématique des orientations du SDACR effectuée par le service dont j'ai la charge souligne la gestion efficiente de ce dernier.

REPONSE DU PREFET DE LA HAUTE-GARONNE

Au regard des observations que vous avez formulées concernant le service départemental d'incendie et de secours de la Haute-Garonne, dont j'ai la responsabilité opérationnelle, il m'a semblé utile de vous apporter des précisions sur deux points :

- *Amélioration du pilotage et suivi de l'activité*

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) de la Haute-Garonne date du 14 novembre 2007. Compte tenu à la fois de l'évolution démographique, du développement industriel et de la mise en chantier de nouvelles infrastructures, le SDIS de la Haute-Garonne est en train d'élaborer, sous mon autorité, une nouvelle version du SDACR. Le règlement opérationnel du SDIS de la Haute-Garonne étant ancien (octobre 1999), sa révision a aussi été engagée.

J'ai donc tenu plusieurs réunions de suivi de ces travaux avec l'objectif qu'ils soient finalisés début 2012.

La révision de ces documents stratégiques et opérationnels permettra un meilleur pilotage et une rationalisation des moyens, notamment en définissant une nouvelle répartition des effectifs en fonction de la nature des interventions. Le nouveau tableau des effectifs, construit sur la base du nombre d'interventions simultanées, prévoit un armement des véhicules de secours routiers (VSR), des échelles pivotantes à mouvements combinés (EPC) et des véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) par 3 sapeurs-pompiers. Il s'agit là d'une mise en adéquation des effectifs avec la réalité opérationnelle.

Pour améliorer le suivi de l'activité et le pilotage, de nouveaux outils et indicateurs ont été créés. En complément et afin de produire l'ensemble des indicateurs nécessaires au pilotage du SDIS ainsi que la mise à jour en temps réel du SDACR, une procédure de marché public est en préparation pour acquérir un système informatique permettant d'agrèger les données issues des univers opérationnels, financiers, ressources humaines, formation et santé. Ce marché devrait être ouvert en décembre pour une mise en œuvre au printemps 2012 et une production des premiers indicateurs à l'automne 2012.

Le SDIS a également mis en place dans les unités opérationnelles, un outil unique de contrôle du temps de travail afin que les chefs de groupement et la direction puissent s'assurer que tous les agents réalisent le nombre de gardes prévues.

- *Typologies des interventions et secours à personne*

En Haute-Garonne, le nombre d'interventions « incendie » et « secours à personne » est sensiblement supérieur à la moyenne puisqu'il est respectivement de 13 % et de 73 %. Le nombre d'interventions « diverses », 13,4 %, est en baisse grâce à un véritable travail de recentrage des interventions sur les opérations d'urgence.

Concernant le secours à personne, ici comme ailleurs, l'articulation des moyens est à améliorer. Sous l'égide du CODAMUPS TS, des travaux sont en cours pour maîtriser l'évolution du secours à personne, recentrer le SDIS sur ses missions d'urgence (article L. 1424-2 CGCT) et parvenir à une meilleure identification des carences ambulancières. Ce travail concrétisera la mise en œuvre du référentiel commun du 25 juin 2008 sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE
HAUTE-GARONNE*

Après une étude attentive du document transmis, je vous adresse, en annexe, les réponses et remarques destinées à être jointes au rapport communicable.

La Cour émet plusieurs remarques dont vous trouverez les réponses du Service Départemental d'Incendie et de Secours de la Haute-Garonne :

1°) Enfin, le secours d'urgence à personne.....en fonction des compétences de chacun

Il conviendrait de préciser : enfin, dans le cadre de l'aide médicale d'urgence, le secours d'urgence à personne,et, en particulier pour les victimes d'accident, de sinistre ou de catastrophe, par les sapeurs-pompiers des SDIS,.....du bataillon des marins-pompiers de Marseille (5 097 médecins, 5 564 infirmiers et 543 pharmaciens⁶⁰). Ils interviennent sur appel d'urgence (en composant le 15 pour le SAMU, le 18 pour les pompiers et le 112 pour le numéro d'urgence européen), en fonction des compétences de chacun.

2°) La répartition de la part communale n'a pas évolué depuis 2002, certaines communes rurales ont vu leur participation par habitant augmenter malgré la diminution de leur population, tandis que des agglomérations urbaines en croissance démographique l'ont vue baisser.

Le gel de la répartition entre les communes et les EPCI s'explique par l'impact que pourrait avoir cette révision sur le budget de certaines communes déjà fragilisées.

Toutefois, un rapport sur la modification des critères de fixation des contributions communales et intercommunales au budget du SDIS est mis à l'ordre du jour du prochain conseil d'administration, le 5 décembre.

3°) En Haute-Garonne, par exemple, dans l'agglomération toulousaine, l'armement des véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) est assuré par quatre sapeurs-pompiers, quand trois suffiraient à respecter la réglementation, sans que ce choix soit justifié dans le SDACR.

Le règlement opérationnel en cours de révision prévoit un armement réduit à trois par VSAV.

⁶⁰ Enquête annuelle INFOSDIS données nationales 2010 publiées en 2011.

4°) *En Haute-Garonne, aucun décompte n'est effectué au niveau central et le nombre de jours de présence par agent n'est pas disponible. Les évaluations effectuées au cours de l'enquête ont mis en évidence des différences importantes de nombres de jours de garde assurés dans l'année par sapeur-pompier professionnel entre les centres de l'agglomération toulousaine.*

Un dispositif de suivi a été mis en place.

5°) *..., mais à une politique délibérée du SDIS comme en ...ou en Haute-Garonne, où les volontaires sont exclus du service des centres de secours respectifs de ... et de l'agglomération toulousaine...*

Les locaux des centres de secours Toulouse-Lougnon et Toulouse-Vion sont inadaptés pour accueillir des sapeurs-pompiers volontaires.

En revanche, une concertation est engagée pour créer la section de sapeurs-pompiers volontaires au centre de secours de Ramonville Saint-Agne.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU PAS-DE-CALAIS*

Conformément aux dispositions du code des juridictions financières (articles L. 136-5 et R. 136-1), je souhaite que les réponses suivantes puissent être publiées à l'appui du texte définitif du rapport.

Chapitre II- L'ORGANISATION ET LA GESTION

a) L'indemnité de responsabilité

Dans ce cadre imprécis, cette prime a pu être accordée à des personnels dont les responsabilités ne correspondaient pas à celles pour lesquelles elle a été instituée (Pas-de-Calais)... La prime est également, bien souvent, liquidée forfaitairement à son montant maximal autorisé (... , Pas-de-Calais), sans lien avec la manière de servir.

REPONSE :

Cette observation est notamment faite pour les personnels affectés en direction et dans les groupements territoriaux.

Ce constat effectué par la Chambre régionale des comptes (CRC) lors de son dernier contrôle, s'appuie sur le fait que des personnels affectés à la direction conservent le régime indemnitaire qu'ils avaient préalablement et que des sous-officiers occupent des emplois de chef de service normalement tenus par des officiers et perçoivent l'indemnité correspondante. Il est également mis en avant la possibilité laissée par les textes, d'attribuer un régime de responsabilité pour l'exercice d'un emploi non mentionné par l'annexe du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990, ce qui laisse la possibilité à l'autorité d'emploi d'attribuer une indemnité comme bon lui semble, tout étant possible pour trouver des équivalences.

L'objectif recherché est bien d'attribuer une indemnité de responsabilité correspondant à une responsabilité liée à un emploi réellement exercé. Toute l'ambiguïté relevée par la CRC repose sur l'annexe du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 qui ne répond pas de manière exhaustive à tous les emplois pouvant être exercés au sein du SDIS.

Etant conscient de la pertinence de cette observation, et à défaut d'un texte réglementaire suffisamment précis, il est envisagé de faire délibérer le conseil d'administration sur l'ensemble des emplois référencés par rapport au grade détenu, non repris dans le tableau de l'annexe précitée.

En ce qui concerne les emplois de chefs de service à la direction tenus par des sous officiers alors qu'ils devraient l'être par des officiers, il est nécessaire de prendre en compte l'encadrement en officiers qui est sous dimensionné. La comparaison réalisée par la CRC par rapport à la moyenne nationale du SDIS le montre. Faute d'encadrement satisfaisant, les fonctions de chefs de service sont assurées dans certains cas par des sous-officiers.

La vérification de l'effectivité de la tenue de l'emploi par les personnels bénéficiant de cette indemnité de responsabilité sera réalisée. Les personnels ne tenant pas cette fonction verront cette indemnité supprimée.

b) L'indemnité de spécialité

Dans plusieurs SDIS, tous les sapeurs, hors emploi de direction, perçoivent cette indemnité, alors qu'il est peu vraisemblable qu'ils exercent tous une spécialité dans le cadre de leur activité. Ainsi dans le Pas-de-Calais, tous les sapeurs-pompiers professionnels, à l'exception de quelques cadres perçoivent l'indemnité.

REPOSE :

Au titre du pilotage de sa politique publique, l'objectif recherché est bien d'attribuer les indemnités de spécialité, au vue de l'exercice réel de celles-ci. D'ores et déjà, un contrôle annuel et systématique des régimes de spécialité est réalisé par le groupement des ressources humaines, lorsqu'une liste d'aptitude annuelle, validée par le Préfet ou par le DDSIS, est établie par voie d'arrêté. L'inscription sur cette liste nécessite en outre un nombre d'heures minimales d'entraînement ou d'intervention.

Toutes les spécialités n'étant pas concernées, il est envisagé d'étendre le principe des listes opérationnelles pour l'ensemble de celles ci.

c) Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) et indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires (IFTS)

Les indemnités horaires pour travaux supplémentaires sont, parfois, versées en toute illégalité, faute d'un système de contrôle du temps de travail, comme, par exemple,..... Elles ont été également forfaitisées pour certains services, comme dans le Pas-de-Calais, ce qui est irrégulier.

REPOSE :

Les personnels qui perçoivent ce type d'indemnité « forfaitisée » sont ceux affectés à la first line of response (FLOR) du service de

sécurité du tunnel sous la manche et ce dans le cadre d'une convention qui lie le SDIS à la société EUROTUNNEL concessionnaire de l'ouvrage.

La spécificité du tunnel sous la manche est une réalité. La mise en place en 1993 du dispositif de secours a nécessité le recrutement de sapeurs-pompiers à qui on a imposé des formations supplémentaires et des contraintes lourdes liées à la structure. Cela s'est traduit par la mise en œuvre d'un régime indemnitaire particulier.

La révision nationale des régimes indemnitaires de 1998 et 2001, n'a pas pris en compte ce type de spécificité. Dès lors le SDIS s'est adapté.

d) La nouvelle bonification indiciaire

La nouvelle bonification indiciaire continue, pourtant, parfois d'être attribuée aux adjudants-chefs au regard de leur grade, et non des fonctions exercées (... , Pas-de-Calais).

REPONSE :

La CRC a indiqué dans son contrôle qu'un certain nombre de sous-officiers bénéficie de la NBI au sein des structures de la direction ou des groupements sans encadrer au minimum une équipe de 5 personnes.

Après vérification, certaines personnes sont concernées et il est proposé d'ôter la NBI aux sous-officiers affectés en direction ou dans les groupements n'assurant pas au quotidien l'encadrement d'au moins 5 personnes, depuis au moins 7 ans, à défaut d'exercer les fonctions de chef d'agrès avec une expérience de la même durée.

REPONSE DU PREFET DU MAINE-ET-LOIRE

Ce projet de rapport appelle de ma part les observations suivantes.

Tout d'abord, je ne peux que souscrire à l'ensemble des observations du projet de rapport allant dans le sens d'une optimisation de la gestion des moyens matériels et humains du SDIS de Maine-et-Loire, en particulier en ce qui concerne l'organisation du système de garde.

Ensuite, s'agissant du régime indemnitaire, il est remarqué à la page 24 du projet de rapport, s'agissant de l'indemnité de responsabilité prévue à l'article 6-4 du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels, qu'un « taux de base est même, parfois, instauré au profit de sapeurs-pompiers professionnels qui n'exercent aucune des responsabilités y ouvrant droit ou pour leur exercice occasionnel (Maine-et-Loire) ». Il est également mentionné à la page 25 du projet de rapport, s'agissant de l'indemnité de spécialité instituée par l'article 6-5 du décret susmentionné que « son versement à des sapeurs-pompiers professionnels affectés à des fonctions administratives de support, comme en Maine-et-Loire, n'est pas conforme à la réglementation ».

La critique par la Cour des modalités d'attribution par le SDIS de Maine-et-Loire de l'indemnité de responsabilité et de l'indemnité de spécialité porte essentiellement sur l'application individuelle de délibérations réglementaires.

Il me paraît utile de préciser qu'en application de l'article 6-1 du décret du 25 septembre 1990, le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels du SDIS de Maine-et-Loire a fait l'objet d'une délibération du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours en date du 15 avril 1999, transmise au titre du contrôle de légalité le 4 mai suivant. Cette délibération ne méconnaissait a priori pas, par elle-même, la réglementation applicable.

En revanche, les décisions individuelles relatives à la rémunération des sapeurs-pompiers ne sont plus soumises à obligation de transmission au représentant de l'Etat, en vertu de l'article L. 2131-2 du code général des collectivités territoriales.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU MAINE-ET-LOIRE*

Les remarques et les recommandations que vous formulez portent principalement sur les outils de pilotage, de planification et de gestion ainsi que sur l'efficience des moyens opérationnels engagés. Elles répondent directement aux préoccupations de notre conseil d'administration qui s'attache à optimiser le potentiel humain, technique et financier avec discernement et pragmatisme.

Soucieux de la qualité du service attendu par nos concitoyens, je m'attacherai à mettre en débat, les orientations de votre rapport d'observations définitives qui pourra constituer le fondement d'un nouveau mode de gouvernance stratégique confié au directeur du service et à son équipe.

Je souhaite cependant, ainsi que vous m'y avez invité, vous faire part, point par point, de mes observations et de certains éclaircissements relatifs aux différents thèmes abordés.

Le SDIS de Maine-et-Loire souligne que son activité opérationnelle est constituée à 60 % environ par les opérations de secours à personne.

Il s'agit d'un domaine d'activité dans lequel les SDIS n'ont pas la totale maîtrise. Si une partie des interventions résulte de départs réflexes, une large proportion découle de décisions du centre de réception et de régulation des appels (CRRA 15).

Le SDIS de Maine-et-Loire observe une augmentation de plus de 10 % par an de l'activité de secours à personne qui peut être due à un désengagement d'autres services et une raréfaction des médecins en zone rurale. De plus, la réorganisation des plateaux techniques des établissements de soins oblige les sapeurs-pompiers à faire des déplacements plus longs, ce qui mobilise les équipages pour une durée plus importante.

Par ailleurs, le tarif pour les carences ambulancières n'est pas à la hauteur des frais engagés par le SDIS et conduit à une suractivité qui ne doit pas incomber aux sapeurs-pompiers.

Enfin, je précise à la Cour des comptes que le SDIS de Maine-et-Loire a signé la convention avec le SAMU depuis le 4 décembre 2009.

Le SDIS observe effectivement que le nombre de gardes effectuées par les SPP est inférieur à celui exigé par le règlement intérieur. En revanche, ce paragraphe peut laisser supposer que les gardes non

effectuées sont du temps de repos alors que dans les faits, il s'agit essentiellement de gardes qui sont transformées en jours de formation et de l'absentéisme que l'on retrouve dans tous les secteurs.

Pour ce qui concerne les conditions de récupération du temps de formation, la Cour des comptes a souligné le caractère avantageux des dispositions du règlement intérieur du SDIS de Maine-et-Loire. Le conseil d'administration s'est saisi de cette remarque pour engager une refonte du règlement intérieur afin que les conditions de récupération soient revues.

Cette démarche s'inscrit dans le moyen terme. Un aboutissement est prévu pour l'automne 2012.

Les remarques de la Cour des comptes sur les gardes appellent de ma part deux réactions :

Tout d'abord, les SDIS ne génèrent pas leur propre activité et il arrive effectivement que certaines gardes ne mobilisent pas les effectifs dans les centres de secours (gardes blanches). J'insiste sur le fait qu'il revient aux administrateurs du SDIS de mobiliser les effectifs nécessaires pour faire face à un risque qui par nature peut se produire ou non.

Par ailleurs, je souligne que lorsqu'il y a une garde blanche, les sapeurs-pompiers ne sont pas inactifs puisqu'ils passent leur temps à faire de la formation, entretenir les matériels et équipements et maintenir leur condition physique.

Enfin, comme l'indique le rapport de la Cour des comptes, l'activité opérationnelle de Maine-et-Loire est légèrement inférieure à la moyenne des SDIS de 2^{ème} catégorie.

Néanmoins, conscient qu'une optimisation des ressources humaines est possible, le SDIS de Maine-et-Loire est engagé dans une démarche de réorganisation des plannings de garde dans un objectif d'efficience de manière à le traduire dans le nouveau règlement intérieur.

Il sera notamment abordé le nécessaire ajustement des effectifs de garde au besoin, et la complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires.

La Cour des comptes expose un outil de simulation des Chambres régionales des comptes pour calibrer les effectifs au sein des SDIS et entend démontrer qu'il est possible de réduire de manière notable les effectifs de SPP. Cette remarque appelle de ma part deux observations.

Tout d'abord, il s'agit d'un modèle théorique qui, s'il va dans le sens d'une meilleure efficience du service, montre des limites en cas

d'activité exceptionnelle face à laquelle les services d'incendie et de secours ne doivent pas être en rupture.

En second lieu, le code général des collectivités territoriales dans son article R. 1424-39 fixe une obligation pour un centre de répondre à un nombre de missions simultanées, ce qui entraîne un effectif minimum par CSP, CS et CPI. Cette disposition réglementaire génère de la rigidité. Il serait opportun que le pouvoir réglementaire propose, par exemple, qu'un CSP puisse être composé de plusieurs centres d'intervention. Ainsi l'effectif opérationnel ne serait plus regardé par bâtiment mais pour un territoire à défendre. Cette disposition serait particulièrement appréciée pour les départements qui comportent des agglomérations couvertes par plusieurs centres d'incendie et de secours, tels qu'en Maine-et-Loire.

En 2010, 4 000 heures de formation ont été assurées par les SPP sous le statut de volontaire. Le SDIS de Maine-et-Loire a l'intention de privilégier l'application des dispositions réglementaires pour rémunérer les sapeurs-pompiers formateurs. En revanche, l'évolution de cette pratique ne doit pas générer de rupture. Le SDIS de Maine-et-Loire s'inscrit donc dans une démarche à moyen terme.

Cette préconisation de la Cour des comptes m'interpelle. Si je suis le raisonnement, le paiement d'indemnités horaires à un taux supérieur génèrerait une charge supplémentaire aux établissements publics et une recette supplémentaire à l'Etat par la fiscalisation. Il s'agirait donc d'un transfert de charges qui ne peut être accepté.

Le Conseil général et le SDIS de Maine-et-Loire travaillent sur un projet de convention pluriannuelle de partenariat qui intègre la contribution prévisionnelle du département et des espaces de mutualisation. Cette convention devrait être signée avant la fin de l'année 2011.

Il n'existe que quelques sapeurs-pompiers professionnels affectés à des fonctions administratives de support qui perçoivent une prime de spécialité. Il s'agit de personnels en fin de carrière ne disposant que d'une seule spécialité et non d'une règle en usage au SDIS de Maine-et-Loire. Cette situation se résorbera au fur et à mesure des cessations d'activité.

REPONSE DU PREFET DE LA MAYENNE

Vous évoquez le SDACR et relevez des incohérences et des oublis entre ce document et le règlement opérationnel (page 20).

Je souhaite préciser qu'une révision de ce dernier document est en cours, et qu'il formalisera désormais toutes les décisions du Conseil d'administration, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent.

En outre, le règlement opérationnel sera actualisé tous les ans.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE LA MAYENNE*

L'examen approfondi de ce document appelle certaines observations destinées à éclairer les conclusions de la Cour. A cette fin, j'exprimerai tout d'abord des observations de portée générale pouvant s'appliquer à une majorité de services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) ou à tout le moins à bon nombre d'entre eux.

Ainsi, l'Etat finance la sécurité civile à raison d'un milliard d'euros par an. Cependant, ces ressources ne concernent globalement pas les SDIS, ou seulement de façon très marginale.

Il serait donc intéressant d'illustrer vos propos en retraçant les évolutions de l'aide de l'Etat aux investissements des SDIS sur la période d'étude du rapport. Il me semblerait également opportun d'intégrer à votre rapport l'évolution comparée des montants du fonds d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS et ceux de l'ancienne dotation globale d'équipement directement proportionnelle à tous les investissements réalisés.

Bien que la loi n° 96-369 avait prévu un délai de cinq ans pour procéder à la « départementalisation » des services d'incendie et de secours celle-ci n'a été effective qu'à la fin de ce délai, soit en 2001, dans une très grande majorité de SDIS. De plus, les mesures coûteuses visant à l'harmonisation et aux remises à niveau des moyens humains, matériels et immobiliers ont dû être lissées sur plusieurs années. Ainsi, l'augmentation forte des dépenses des SDIS, relevée par la Cour entre 2002 et 2006, est directement liée à la départementalisation. Il serait donc judicieux de reconsidérer le contenu du rapport de la Cour sur ce point, (pages 11 et 12).

Sur un plan opérationnel, les SDIS ont constaté une forte augmentation de leur nombre d'interventions due pour l'essentiel au domaine du secours à personne. L'extrapolation que vous faites dans votre rapport, (page 14), quant à la diminution de la sollicitation opérationnelle exprimée en nombre d'hommes/heures n'est cependant pas exacte. En effet, les SDIS ont corrélativement connu une augmentation conséquente de cette sollicitation en hommes/heures même s'il est vrai que celle-ci a été proportionnellement moindre que celle liée au nombre d'interventions. L'on ne peut pas parler de diminution du temps consacré aux interventions mais plutôt d'une moindre augmentation de celui-ci au regard de la forte évolution du nombre d'interventions.

Dans le cadre du principe de libre administration, les SDIS ont pu en effet prendre des décisions propres en matière de dépenses de personnel notamment. Il n'en demeure pas moins que les décisions exogènes aux SDIS (la refonte de la filière, l'évolution du régime indemnitaire, l'aménagement et la réduction du temps de travail, la prestation de fidélisation et de reconnaissance...) ont très fortement impacté leurs budgets et continuent à le faire.

A titre d'exemple, le montant de l'indemnité horaire de sapeur-pompier volontaire au grade de caporal est passé de 7,40 € à 8 € entre 2006 et 2011, soit une hausse de 8,1 %. On peut citer par ailleurs les évolutions de la réponse médicale surtout en zone rurale, qui ont un impact très fort sur la sollicitation opérationnelle des SDIS et en conséquence sur les moyens à mettre en place, notamment au niveau du service de santé et de secours médical des SDIS.

Je ne puis donc qu'encourager très vivement la Cour à recommander au Ministre chargé de la Sécurité Civile d'exercer ses responsabilités avec discernement en mesurant les conséquences financières, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales, de chacune des règles nouvelles qu'il édicte.

Cependant, une nouvelle fois, des décisions exogènes aux SDIS limitent souvent l'optimisation de celles-ci. A titre d'exemple l'indemnisation des prestations de transport de victimes assurées par les SDIS en cas d'indisponibilité des transporteurs sanitaires privés est fixée par un arrêté interministériel. Le montant forfaitaire de 105 € prévu par celui-ci n'a jamais été réévalué depuis 2006 et ne couvre évidemment pas l'ensemble des charges directes et indirectes supportées par les SDIS.

Outre ces considérations d'ordre général, et concernant plus particulièrement le SDIS de la Mayenne, l'importante augmentation de la contribution du département constatée en 2009 est à rapprocher du plan de relance économique décidé par l'Etat puisque la hausse affichée à 4,78 % inclut le financement des amortissements liés à des acquisitions, pour un peu plus de 3 points.

Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (S.D.A.C.R), constitue un schéma directeur de référence incontournable dans la gestion de l'établissement public. C'est pourquoi, ainsi qu'il en a toujours été par le passé, je m'attache, en lien avec l'autorité préfectorale, à évaluer de façon continue la pertinence et les impacts et à intégrer les évolutions intermédiaires en ajustant régulièrement ses modalités d'application

Les travaux de mise à jour du règlement opérationnel, sont d'ores et déjà engagés et il est exact que celui-ci ne prend pas toujours

immédiatement en compte les décisions du Conseil d'Administration. Cela étant, je vous demande de noter que cette absence de formalisation n'empêche aucunement l'application de ces décisions. Le principe d'une révision annuelle du règlement ayant été retenu pour le SDIS de la Mayenne, la formalisation intervient ultérieurement

Le dispositif relatif au logement des sapeurs-pompiers professionnels a été très largement étudié et présenté aux membres du Conseil d'Administration. Les décisions prises dans ce domaine depuis 2008 l'ont été en toute connaissance de cause et ont considéré les nécessités du service ainsi que la modification des comportements des agents qui tendent à quitter leur logement de service pour s'installer en Mayenne dans un logement loué ou acquis à titre privé.

Sur le plan financier, tout en prenant en considération l'analyse de la Cour sur l'évolution des charges des SDIS, je tiens à souligner que les décisions prises à l'initiative de notre Conseil d'Administration le sont toujours dans l'intérêt du service public, de manière rigoureuse, raisonnable, et avec l'impérieux objectif de renforcer encore les efforts entrepris en matière d'optimisation du fonctionnement de l'établissement.

A ce titre, il doit être observé, que le coût du SDIS de la Mayenne est de 61 € par an et par habitant en 2010 alors que le coût moyen constaté en France est de 79 €. J'entends maintenir ce cap de maîtrise de la dépense publique. Je ne doute pas que vos recommandations, pour l'essentiel, nous y aideront.

REPONSE DU PREFET DE LA SARTHE

Le projet de rapport thématique intitulé « les services départementaux d'incendie et de secours » que vous avez bien voulu me transmettre met en cause les modalités d'organisation et de fonctionnement retenues par le SDIS de la Sarthe au motif qu'elles seraient trop onéreuses.

Je tiens à vous indiquer que le coût par habitant du SDIS de la Sarthe est particulièrement faible puisqu'il se situe à 59,65 € par habitant alors que celui-ci s'élève à 79 € par habitant en moyenne au plan national et à 73 € par habitant pour les SDIS de même catégorie. Le coût du SDIS de la Sarthe est donc de 34 % inférieur à la moyenne nationale et de 22 % inférieur à la moyenne des SDIS de même catégorie. Fort de ce constat, il y a lieu de s'interroger sur la pertinence de la démarche adoptée par la Cour.

Etant amené à définir l'organisation du commandement des opérations de secours et à exercer la fonction de directeur des opérations de secours, il me semble important d'apporter à la Cour des observations sur les conséquences opérationnelles de ses préconisations dont le fondement mérite d'être discuté.

L'outil d'analyse et de simulation développé par la Cour se fonde sur une analyse ex post du niveau de sollicitation opérationnelle du SDIS et sur une approche probabiliste de l'occurrence des événements pour lesquels le SDIS est sollicité. Cette démarche est pour le moins incomplète s'agissant de l'étude d'un service à vocation opérationnelle dont l'efficacité et l'efficience ne peuvent être évaluées en faisant abstraction du niveau de capacité et de réactivité exigé au regard des risques potentiels, et non toujours réalisés, existants sur un territoire.

La méthode adoptée pour définir le niveau de la réponse opérationnelle exigée se fonde en effet d'abord sur l'analyse des risques, incluant ceux dont l'occurrence constatée est faible, et sur une exigence de niveau de couverture de ces risques. La notion de probabilité doit être considérée au regard des enjeux en termes de population, d'environnement, d'économie liés à ces risques. L'adoption d'un raisonnement principalement probabiliste tel que préconisé par la Cour conduirait à ignorer la couverture des risques dont la probabilité d'occurrence est faible alors même qu'ils présentent un enjeu déterminant pour le département.

Ensuite, la détermination des effectifs de garde doit prendre en compte la possibilité d'une occurrence simultanée de plusieurs événements. Le modèle suggéré par la Cour n'aurait pas permis par

exemple de mettre en œuvre une réponse opérationnelle efficace lors de l'intervention de la nuit du 18 au 19 octobre 2010 où un collègue situé en zone urbaine sensible a fait l'objet d'un incendie et que plusieurs départs devaient être assurés pour des intoxications au monoxyde de carbone et pour des odeurs suspectes. Entre 2008 et 2010, à 13 reprises les pompiers du CSP de Degré ont du répondre à 6 interventions simultanées.

La Cour suggère que l'adoption de gardes de 12h complétant le système actuel des gardes de 24h permettrait une meilleure adaptation du nombre de gardes par rapport à l'activité opérationnelle. Aujourd'hui le mode de garde retenu par le SDIS consiste en des gardes de 24h décomptées 18 heures qui peuvent s'analyser comme deux périodes de 12h décomptées respectivement 12h et 6h. Le temps de travail nocturne est ainsi comptabilisé pour moitié du temps de travail diurne, ce qui est une spécificité de l'organisation des sapeurs pompiers alors que la plupart des organisations offrent une rémunération supplémentaire ou une compensation supplémentaire pour les périodes nocturnes travaillées. La Cour considère qu'un système combiné de gardes de 24h et de gardes de 12h permettrait de réaliser des économies en introduisant une plus grande souplesse dans la mise en place des gardes et de mieux ajuster le nombre de gardes par rapport à l'activité opérationnelle. Cependant le niveau des effectifs préconisé par la Cour pour le CSP de Degré ne permettrait pas au SDIS de respecter les exigences réglementaires concernant le nombre d'intervention simultanée qu'il doit être en mesure d'assurer.

Le constat ex post du nombre de gardes blanches ne peut donc constituer un point de départ pertinent pour remettre en question les modalités d'organisation des gardes. Et, le Préfet ne saurait demander au SDIS de dégrader sa capacité d'intervention de manière telle qu'elle ne lui permette plus de respecter les objectifs du SDACR ni de faire face à des situations où plusieurs sinistres simultanés nécessitent l'engagement concomitant de plusieurs moyens.

Enfin, la Cour semble considérer que les gardes de sapeurs pompiers professionnels pourraient être remplacées par une sollicitation accrue des sapeurs pompiers volontaires. La présence de sapeurs pompiers professionnels et la possibilité de recourir à des sapeurs pompiers volontaires n'offrent absolument pas la même garantie de réactivité d'un point de vue opérationnel. Pour information, le taux de réponse des sapeurs pompiers volontaires au Mans en 2009 est de l'ordre de 20 % en période diurne et de 25 % en période nocturne. Ainsi, encore une fois, les préconisations de la Cour ne permettraient pas au SDIS de la Sarthe de respecter l'objectif de couverture des risques exigé.

Si je n'ai aucune remarque particulière à formuler s'agissant des considérations de la Cour relatives au mode de financement des SDIS, je considère que ses observations et ses appréciations sont en tous points contestables s'agissant de l'organisation opérationnelle retenue dans la Sarthe. Celles-ci ne correspondent pas à la réalité de l'évaluation des risques existants qui préside à la détermination de la capacité opérationnelle exigée. La meilleure preuve de la pertinence et de l'efficacité de cette organisation reste celle du coût particulièrement faible pour le contribuable du SDIS de la Sarthe par rapport à des SDIS comparables.

REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA SARTHE

Tout d'abord je prends acte du contenu de l'extrait du rapport transmis et notamment du constat fait par la Cour, du poids financier non négligeable que représente dorénavant le financement des SDIS pour les Départements ainsi que la dynamique de la dépense.

Je tiens cependant à souligner le caractère largement contraint, et de nature le plus souvent exogène, de l'évolution de cette dépense, tant pour le Département-financeur, que pour les gestionnaires des SDIS, eux-mêmes. En effet, la structure budgétaire des SDIS marquée, comme le souligne la Cour, par le poids largement prépondérant des charges de personnel, crée une dépendance forte aux décisions prises au niveau national et portant sur les dispositions statutaires. Il en est de même lorsque l'on évoque les fortes obligations normatives, souvent évolutives et coûteuses, qui pèsent sur le budget de cet établissement public (tant au titre des dépenses d'équipement, que sur l'évolution de la masse salariale). Pour la collectivité départementale cette situation est bien évidemment amplifiée par « l'effet multiplicateur » que confèrent à l'évolution de la contribution départementale, à la fois la limitation de l'évolution des contributions communales et intercommunales et la très grande raréfaction des derniers financements en provenance de l'État.

Dans cet environnement assez défavorable, je constate que le poids financier du SDIS 72 sur les finances du Département de la Sarthe reste largement en deçà des chiffres constatés au niveau national. Ainsi, à environ 3,5 % (niveau assez constant sur la période 2006-2010), la part du financement du SDIS dans le budget de fonctionnement du Département de la Sarthe est sensiblement en deçà de la moyenne nationale de 5 % en 2009, rappelée par la Cour dans son rapport.

Je note que si cette bonne position du SDIS et du Département de la Sarthe pouvait en début de période être partiellement imputable à une part de financement du département au sein des contributions des collectivités en deçà de la moyenne, il apparaît maintenant que le Département est devenu le financeur majoritaire de l'établissement public.

Dans ce nouveau contexte, je tiens à souligner les efforts importants consentis par le SDIS de la Sarthe afin d'atténuer l'impact de son financement sur le Département, grâce à la rationalisation de sa gestion (projet de service, programmation des investissements, recherche de regroupement de centres de secours dès que cela est possible, etc....). Je tiens également à mettre en avant l'exemplarité de la relation partenariale qui existe de longue date entre le Département et le SDIS de la Sarthe, comme le souligne la Cour qui en rappelle même le caractère

précurseur dans son rapport. A cet égard, outre la convention financière pluriannuelle (dont le renouvellement couvrant la période 2012-2014 va être assuré prochainement), outil de pilotage et de maîtrise financier, j'informe la Cour de l'existence également de deux autres conventions, prises entre les deux parties : une convention de mutualisation des moyens et des achats, ainsi qu'une convention de groupement de commande. Ces deux nouveaux outils, dont la mise en œuvre est récente (les 2 conventions ont été signées le 17 décembre 2010), ont pour objet de permettre la maîtrise des coûts de fonctionnement courant, pour les deux signataires, par mutualisation de leurs moyens. Ainsi par exemple, en mutualisant les activités d'entretiens périodiques des véhicules légers du Département et du SDIS auprès de l'atelier-garage du Parc Départemental nouvellement transféré, l'une des conventions permet par ailleurs d'absorber pour partie le contre coup de la baisse de l'activité consécutif au retrait de l'État.

D'autres actions de mutualisation sont mises en œuvre par le SDIS de la Sarthe, notamment avec d'autres SDIS. Cependant sur ce point, comme sur les autres éléments techniques soulevés par la Cour dans son rapport et portant plus spécifiquement sur le SDIS de la Sarthe, je vous renvoie aux explications fournies par le Président du SDIS dans sa réponse, dont j'ai eu communication, en vous précisant que je les approuve pleinement.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE LA SARTHE*

Ce projet amène de ma part les remarques et observations suivantes :

Chapitre I. II. C. 1. Les opérations diverses : une facturation partielle

Le rapport présenté par la Cour semble considérer la réalisation d'opérations diverses ne se rattachant pas directement à l'exercice des missions des SDIS comme inéluctable et devant conduire à des recettes structurelles de fonctionnement.

La facturation de ces prestations aux requérants n'a pourtant, pour les SDIS qui l'ont initiée, qu'un intérêt de dissuasion visant à maîtriser le nombre de sollicitations du service et à orienter ces dernières vers le secteur concurrentiel. Les délibérations prises en ce sens retiennent ainsi pour la plupart d'entre elles des tarifs supérieurs à ceux pratiqués par les entreprises.

Le SDIS de la Sarthe souhaite, quant à lui, maîtriser la sollicitation pour ce type d'intervention en assurant, à la réception de l'appel, une meilleure évaluation du risque visant à n'engager les secours à titre gracieux que pour les seules situations d'urgence.

Avant la départementalisation des services communaux et intercommunaux d'incendie et de secours de la Sarthe, les pratiques locales étaient diversifiées et, en cas de facturation, les tarifs pratiqués très variables. Face à ce constat et dans une situation où les contributions communales nécessitaient d'être réévaluées, le conseil d'administration avait fait le choix de garantir la gratuite de cette prestation à l'ensemble de la population sarthoise.

En 2010, l'établissement public a souhaité limiter la sollicitation des centres d'incendie et de secours pour cette typologie d'intervention. Une procédure spécifique de traitement de l'appel a été instaurée et les secours n'interviennent désormais que pour assurer la destruction de nids d'hyménoptères considérés, au vu de leur distance d'un lieu de vie ou d'habitation, comme susceptible de présenter un risque pour les administrés. En l'absence de risque identifié, le requérant est invité à solliciter le concours d'une entreprise privée.

La mise en place de ce protocole de traitement des demandes d'intervention pour destruction de nids d'hyménoptères a permis en 2010, année de très forte sollicitation, de ne pas traiter 1.047 nids (soit

17 % des sollicitations). Dans le même temps, les sociétés compétentes en matière de désinsectisation et intervenant en Sarthe ont observé une augmentation de leur activité estimée entre 700 à 800 interventions entre 2009 et 2010. De nouvelles sociétés spécialisées sur ce segment se sont en outre créées en 2010.

Au titre de l'année 2010, les coûts induits pour le SDIS de la Sarthe pour la période du 1^{er} juin au 30 septembre 2010 ont été estimés à 135 382 euros (frais de personnels, carburant, matériels spécifiques, produits de destruction) soit seulement 0,42 % du budget annuel du SDIS.

Enfin, il y a lieu de noter que l'activité relative à la destruction des nids d'hyménoptères participe à la connaissance du secteur d'intervention et à la pratique régulière des techniques opérationnelles utilisées également en situation d'urgence.

Chapitre II. C. 1. Le nombre de gardes effectuées par les sapeurs-pompiers professionnels

Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs pompiers professionnels précise que le nombre de gardes à assurer annuellement peut être au minimum de 90.

Avec un décompte de 18 heures par garde postée de 24 heures, le SDIS 72 respecte la réglementation sur le temps de travail.

Cette règle conduit les sapeurs-pompiers professionnels à être présents sur leur lieu de travail à disposition de leur employeur 2 160 heures par an.

Au vu de l'amplitude horaire des gardes assurées et contrairement à l'affirmation du rapporteur de la Chambre régionale des comptes reprise par le rapport de la Cour, les sapeurs-pompiers professionnels des centres concernés sont présents 180 jours par an sur leur lieu de travail et non 90 jours comme annoncé injustement. La garde de 24h comprend 17h de travail la 1^{ère} journée et 7h de travail le lendemain puisque la prise de garde intervient de 7h le matin à 7h le lendemain matin.

Les règles départementales de suivi du temps de travail en Sarthe conduisent en outre à assimiler le temps de garde assuré en période nocturne comme un temps de travail effectif équivalent à la moitié du temps de garde assuré en période diurne. La garde de 24 heures peut en effet être considérée comme deux périodes successives de 12 heures décomptées respectivement 12 et 6 heures. Alors que les heures de nuit sont majorées dans de nombreuses organisations, ce mode de décompte spécifique ne peut être considéré comme couteux et permet, à l'inverse, de garantir en période nocturne les effectifs nécessaires à la réalisation

des missions. Les dispositions préconisées par la chambre conduiraient, pour chaque sapeur pompier, à un temps de travail annuel de 1 532h en lieu et place des 2 160h actuelles.

Il est à préciser que lors des négociations avec les représentants du personnel, ces derniers ont souhaité privilégier la réduction du temps de travail à un régime indemnitaire complémentaire. Ainsi le SDIS de la Sarthe n'a pas, à l'image d'autres SDIS, généralisé le versement de l'Indemnité d'Administration et de Technicité (I.A.T.) à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels.

Concernant spécifiquement les temps de travail à déduire en fonction des actions de formation suivies, le SDIS 72 respecte scrupuleusement les volumes horaires spécifiés dans les guides nationaux de référence correspondants.

Chapitre II. C. 2. L'activité durant les gardes

La Cour souligne que 50 à 70 % des gardes assurées dans les centres d'incendie et de secours du département de la Sarthe hors agglomération mancelle ne sont perturbées par aucune intervention mettant de fait en cause la pertinence d'une professionnalisation de ces unités.

L'analyse a posteriori des sollicitations des centres d'incendie et de secours ne peut être considérée comme un principe cohérent et recevable.

A la sollicitation statistique doit être privilégié un mode d'organisation de nature à garantir dans des délais raisonnables l'engagement effectif des secours.

Le SDACR 2005, arrêté par Monsieur le Préfet de la Sarthe après avis conforme du Conseil général, a souligné la nécessité garantir la permanence de 3 sapeurs-pompiers dans les centres ruraux importants et donc de professionnaliser ou de renforcer certains d'entres eux tels que La Ferté Bernard, La Flèche, Sablé et Mamers.

Cette décision était justifiée par l'activité opérationnelle croissante (augmentation respective, pour la période 1998-2003, de 41 %, 58 %, 88 % et 35 %) de ces unités et l'indisponibilité en journée, sur ces différents secteurs, des sapeurs-pompiers volontaires conduisant à des refus ou des carences de départ.

La permanence d'une garde postée de 3 sapeurs-pompiers dans les centres d'incendie et de secours de La Ferté Bernard, La Flèche, Sablé, Mamers et Château du Loir permet donc de garantir l'engagement en journée d'un véhicule de secours à trois sapeurs-pompiers.

Le projet de SDACR, validé par le Conseil d'administration en date du 4 novembre 2011, confirme ces orientations pour les 6 prochaines années.

Dans les faits, les missions des sapeurs-pompiers professionnels sarthois affectés dans les centres d'incendie et de secours du groupement rural consistent également à former les sapeurs-pompiers volontaires, à entretenir le matériel de lutte contre l'incendie, à assurer le suivi du matériel médico-secouriste ainsi qu'à assurer des missions de prévision opérationnelle.

La chambre associe injustement l'activité opérationnelle à la pertinence d'une professionnalisation des effectifs. Le même type d'analyse menée sur d'autres organisations conduirait, de façon certaine, à supprimer l'ensemble des effectifs d'agents de sécurité incendie des aéroports, des immeubles de grande hauteur et des grandes surfaces commerciales, pourtant requis réglementairement, dont l'activité opérationnelle est très inférieure à celle observée dans les centres d'incendie et de secours.

Chapitre II. C. 2. Le mode d'organisation des gardes

La Chambre semble être attentive au fait de réduire le nombre de gardes sans intervention pour les sapeurs-pompiers en poste.

Cette position vise à proposer une organisation la plus économe possible en dépit de la qualité des secours à délivrer.

Le modèle proposé utilise comme postulat des hypothèses ne correspondant pas au mode de fonctionnement du CSP Degré. Ce point, contrairement à ce qu'annonce le rapport présenté, a été porté à la connaissance de la chambre régionale concernée par courrier du SDIS en date du 8 septembre 2010.

L'effectif proposé par la Chambre conduirait, dans l'hypothèse favorable d'une dichotomie des effectifs mobilisables de jour et de nuit à un effectif de garde diurne de 12 sapeurs-pompiers professionnels et à un effectif nocturne de 9 sapeurs-pompiers professionnels. Pour rappel, le Code général des collectivités territoriales (Ar. R. 1424-39) précise que les centres de secours principaux doivent assurer simultanément au moins un départ en intervention pour une mission de lutte contre l'incendie, deux départs en intervention pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention soit un minimum de 14 sapeurs-pompiers mobilisables.

La Chambre envisage un recours massif aux sapeurs-pompiers volontaires de l'agglomération en cas de forte sollicitation opérationnelle.

Pour information, la moyenne du taux de réponse des sapeurs-pompiers volontaires du Mans sollicités en renfort sur l'année 2009 a été de 20 % en période diurne et de 25 % en période nocturne. Ce taux de réponse est incompatible avec le niveau de sollicitation envisagé par la Cour.

Conformément au règlement intérieur du corps départemental (arrêté n° 07/111 du 22 janvier 2007), le CSP Degré dispose quotidiennement de 24 ou 26 sapeurs-pompiers professionnels. Cet effectif est constant depuis la départementalisation des services communaux d'incendie et de secours et ce malgré une évolution significative de l'activité opérationnelle (5 369 interventions en moyenne pour les années 1998-2003 pour 7 286 interventions en 2009).

Le SDACR récemment validé par le Conseil d'administration confirme ces mêmes effectifs sans nouvelles créations de poste annoncés pour les six prochaines années.

Pour mémoire, le ratio sarthois de sapeurs-pompiers professionnels pour 100 000 habitants est de 52 sapeurs-pompiers professionnels pour un ratio établi à 57 pour le SDIS de 3^{ème} catégorie (Statistiques des services d'incendie et de secours. Edition 2011. Direction de la sécurité civile).

L'effectif proposé par la cour conduirait enfin à un engagement opérationnel individuel de près de 7 heures par garde auxquelles s'ajouteraient les heures de formation, d'entretien de l'aptitude physique et sportive ainsi que les heures dédiées à la maintenance des matériels. La charge de travail proposée conduirait inévitablement, du fait de l'état de fatigue engendré, à une plus grande exposition aux accidents et dans le temps à des problèmes importants de santé (Cf. Rapport de la commission d'évaluation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels. Juillet 2008. Partie III : Rythmes de travail des sapeurs-pompiers et santé).

Les considérations sur le rythme de travail des sapeurs-pompiers en équipes opérationnelles doivent tenir compte de la sollicitation physique envisagée.

Sans préjuger de la sollicitation opérationnelle individuelle, la définition des effectifs de garde nécessite que soit défini avec précision le risque de voir se présenter simultanément ou quasi simultanément plusieurs sinistres sur un secteur opérationnel défini. De cette simultanéité ou quasi simultanéité, en résulte le dimensionnement juste des effectifs de garde ou d'astreinte et de la dotation en matériels indispensables au bon fonctionnement opérationnel du centre d'incendie et de secours visé par l'étude. Ces principes ont été exposés à la chambre

régionale des comptes compétente dans un courrier adressé le 18 octobre 2010.

L'observation des simultanités d'intervention ces dernières années est également nécessaire pour confirmer la pertinence des modèles statistiques proposés. Le courrier adressé à sa demande à la chambre régionale des comptes du Pays de la Loire le 26 octobre 2010 illustre, à titre d'exemple, que pour la nuit du 18 au 19 octobre 2011 et en application des effectifs préconisés, il aurait manqué 17 sapeurs-pompiers pour pouvoir mener une action efficace et rapide lors d'un feu d'établissement recevant du public dans une zone urbanisé et que parallèlement les départs pour intoxication au monoxyde de carbone et pour odeur suspecte n'auraient pu être assurés.

Sur la période 2008-2010, la survenance de 6 interventions en simultané a été observée à 13 reprises. Pour 5 d'entre elles, respectivement 20, 23, 27, 28 et 29 sapeurs-pompiers ont été engagés sur le secteur de premier appel du CSP Le Mans Degré.

Sur la même période, le nombre d'heures de simultanéité observées en situation réelle pour 5, 4 et 3 interventions sur les secteurs de premier appel des CIS manceaux a respectivement été de 80, 336 et 1 127 heures.

L'effectif proposé par la Cour permettrait de couvrir une simultanéité de seulement deux ou trois interventions en période diurne et d'une ou deux interventions en période nocturne.

Le SDACR validé le 4 novembre dernier par le Conseil d'administration préconise que les effectifs du CSP Le Mans Degré doivent permettre de répondre à une simultanéité observée de 5 interventions en période diurne (occurrence observée pour la période 2008-2010 établie à 35 correspondant à une occurrence moyenne annuelle de 12 périodes).

Le nombre de sapeurs-pompiers quotidiennement en garde postée doit donc être de 24 sapeurs-pompiers auxquels il est nécessaire d'ajouter deux stationnaires.

Le CSP Degré est enfin siège de l'ensemble des équipes spécialisées du SDIS 72 (CMIC, SAL, SDE et GRIMP) et se doit, à ce titre, de garantir un effectif toujours disponible pour assurer la couverture opérationnelle des risques particuliers du département (près de 2 % en moyenne de l'activité opérationnelle du département – chiffres SDACR 2005). Pour rappel, le nombre de spécialistes à engager simultanément pour chacune des spécialités est respectivement de 6, 3, 10

et 5 (effectifs hors officiers et conformes aux guides nationaux de référence).

Chapitre II. D. 1. Des problèmes d'effectifs [parmi les sapeurs-pompiers volontaires]

La Cour annonce que « les raisons précises de la désaffection pour le volontariat ne sont pas connues localement car les SDIS ne se donnent généralement pas les moyens de les étudier ».

Depuis plusieurs années, le SDIS de la Sarthe s'est engagé dans une démarche ambitieuse de promotion et de valorisation du volontariat.

Nombreux sont en outre les établissements publics qui ont initié un recensement exhaustif et une étude de leur population de sapeurs-pompiers volontaires afin de proposer des actions de communication ciblées en faveur du développement du volontariat.

En Sarthe, la mission de développement du volontariat a été créée le 1^{er} janvier 2002.

Chapitre II. I. D. 2. Une sollicitation inégale des volontaires

La cour annonce que « dans la Sarthe, 10 % des pompiers volontaires effectuent seulement 0,57 % des sorties, soit 1,9 sortie par sapeur-pompier volontaire et par an, tandis qu'à l'inverse, 10 % réalisent 30,75 % des sorties soit 105 sorties par sapeur-pompier volontaire et par an. »

Dans son analyse, la cour semble remettre en cause la pertinence du maillage territorial des centres d'incendie et de secours en fonction de la sollicitation individuelle des sapeurs-pompiers.

Le département de la Sarthe est un département rural dont la couverture, hors agglomération mancelle et communes importantes siège d'une activité économique et commerciale développée, est assurée par des sapeurs-pompiers volontaires.

Au vu du mode d'organisation nécessitant le regroupement des intervenants au casernement avant le départ du véhicule, le nombre de centres d'incendie et de secours doit permettre un maillage territorial dense des unités opérationnelles afin de garantir des délais d'intervention cohérents avec la mission à assurer.

Ramené au nombre de sapeurs-pompiers affectés à chacune des unités, le nombre d'interventions peut apparaître faible voire très faible sans que la pertinence de l'existence du centre ne puisse être remis en cause.

L'analyse proposée par la cour, bien qu'arithmétiquement juste, semble inviter à des propositions dénuées de toute réalité opérationnelle.

La suppression de certains centres d'incendie et de secours isolés et à l'activité opérationnelle modeste aurait pour effet d'augmenter les délais d'intervention dans des proportions qui deviendraient incompatibles avec la nature des missions d'urgence à assurer.

A l'occasion d'une réhabilitation ou de la construction d'un nouveau casernement, le SDIS 72 étudie cependant et systématiquement la possibilité de regroupement de centres incendie et de secours en fonction de la couverture opérationnelle à assurer. C'est ainsi que le nombre de centres d'incendie et de secours en Sarthe a été réduit de 16 % en passant de 94 à 79 unités durant la période 2005-2011.

Le rapport présenté précise enfin « qu'il est admis que le maintien des connaissances opérationnelles nécessite au minimum une sortie par mois et par sapeur ». La Cour ne précise pas le fondement de ce postulat que le SDIS de la Sarthe réfute.

A titre de comparaison, les sapeurs-pompiers allemands, suisses et autrichiens, à population défendue équivalente, sont 4 à 5 fois plus nombreux que les sapeurs-pompiers français alors qu'ils n'assurent pas, dans le cadre de leurs missions, le secours aux personnes. L'activité opérationnelle de ces sapeurs-pompiers dont l'organisation est régulièrement citée en exemple est donc très inférieure à celle de leurs homologues français.

Les équipes spécialisées françaises (scaphandriers autonomes légers, équipiers des cellules de lutte contre les risques chimiques et biologiques notamment NRBC, sauveteurs-déblayeurs...) présentent, quant à elles, des fréquences de sollicitation opérationnelle très faibles au regard du nombre d'heures de formation initiale et de perfectionnement préconisées par chacun des guides nationaux de référence correspondants.

Les compétences techniques d'un sapeur-pompier s'acquièrent pendant la formation initiale et sont entretenues à l'occasion de formations de maintien des acquis régulières. L'activité opérationnelle qui conduit à un exercice régulier des gestes techniques enseignés ne peut ainsi pas être considérée comme la seule condition de l'exercice de la fonction de sapeur-pompier.

Chapitre II. II. La gestion administrative

Grâce à une recherche permanente d'efficacité budgétaire et une politique de pilotage de la masse salariale, le coût du service public de

secours assuré par le SDIS de la Sarthe s'établit à 59,65 euros par habitant.

Celui-ci est inférieur de 34 % à la moyenne nationale (80 € / habitant) et de 22 % inférieure à la moyenne des SDIS de 3^{ème} catégorie (73 €/ habitant).

Chapitre III. III. B. 1 Des schémas d'organisation mal coordonnés

Le SDACR 2012-2017 validé par le conseil d'administration propose dans son chapitre relatif aux matériels roulants une cartographie des structures de médecine d'urgence établie en collaboration avec l'Agence régionale de santé.

Un document de mise en cohérence du SDACR et du SROS devrait être édité dans les prochains mois.

En conclusion, si les jugements portés sur la gestion administrative et financière du SDIS 72 par la Cour des comptes n'appellent de ma part que des remarques marginales, il en est tout autrement des appréciations portées sur l'organisation opérationnelle du corps départemental.

A toutes fins utiles, il convient de rappeler que l'administration centrale dispose au sein de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) d'une inspection chargée d'exercer périodiquement des missions de contrôle, d'audit et d'évaluation des SDIS.

Dans son dernier rapport de décembre 2010, l'inspection de la sécurité civile n'a pu que confirmer la pertinence du maillage territorial, du dimensionnement et de l'utilisation faite des ressources humaines.

La justesse des choix opérés dans ces domaines, régulièrement confirmés lors de l'approbation des SDACR successifs, tant par les élus du conseil d'administration et du conseil général que par le représentant de l'Etat, s'illustrent par le coût du service nettement inférieur à ce qui peut être observé pour la moyenne des autres SDIS.

Les éléments contenus dans ce rapport et notamment ceux relatifs à la gestion des ressources humaines établis sur la base de calculs probabilistes contestables et en tous points décorrélés de la réalité opérationnelle, ne doivent pas faire oublier la recherche permanente de l'efficacité au meilleur coût qui caractérise le SDIS de la Sarthe et qui a été à ce titre soulignée par le rapport Jamet.

REPONSE DU PREFET DE VENDEE

Vous avez souhaité, à cette occasion, recueillir mes observations sur ce projet pour ce qui concerne le département de la Vendée.

J'ai noté que trois points font l'objet dans ce projet d'une mention particulière du SDIS de la Vendée : l'évaluation du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR), le coût et l'activité des gardes, la coopération entre le SDIS, le SAMU et les ambulanciers.

Sur le SDACR

Le SDACR du SDIS de la Vendée n'a pas fait l'objet de mise à jour sur le période 2000 - 2008. Il convient de noter cependant qu'en 2000, le SDIS ne disposait d'aucun outil informatique permettant la gestion opérationnelle des secours. Ce n'est qu'en 2005 qu'il s'est doté d'un CTA-CODIS unique associé à une informatique performante à partir de laquelle l'établissement a pu disposer de données permettant une analyse plus détaillée et fiable. Ces données ont été constituées entre les années 2005 et 2008.

La procédure de refonte du SDACR a abouti à l'élaboration d'un document très complet et prospectif à partir duquel les mises à jour et le suivi d'indicateurs ont été, autant que possible, automatisés.

Le nouveau SDACR a été arrêté par le Préfet de la Vendée après consultation de toutes les instances, conformément à l'article L. 1424-7 du C.G.C.T.

Sur les gardes

Les centres de secours mixtes en Vendée disposent de matériels très spécifiques que les sapeurs-pompiers professionnels sont les seuls à pouvoir mettre en œuvre. Compte-tenu de l'activité opérationnelle soutenue dans ces centres, même la nuit, il est indispensable de disposer 24 h sur 24 de sapeurs-pompiers professionnels pour l'encadrement des opérations.

Le SDIS a cherché à chaque fois que cela a été nécessaire à adapter au plus proche du terrain l'organisation du travail en fonction des besoins pour chaque territoire concerné. Cependant, l'hétérogénéité des situations limite la possibilité d'une organisation identique du temps de travail.

Sur ce point, il faut souligner que les dépenses de personnels du SDIS de la Vendée sont parmi les moins élevées au plan national. Or,

L'établissement assure les secours pour une population qui connaît de fortes variations saisonnières.

Sur la coopération entre le SDIS, le SAMU et les ambulanciers

En ce qui concerne l'organisation du transport sanitaire privé, il convient de signaler que dès 2006 une concertation a été engagée en Vendée sur la coopération entre le SDIS, le SAMU et les ambulanciers. Un groupe de travail a été mis en place avec les partenaires concernés pour préparer une convention tripartite définissant le rôle de chacun, notamment en ce qui concerne le transport ambulancier.

Ce projet de convention tripartite (SDIS-SAMU-UDASU) n'a pu être signé faute d'un accord de la profession des ambulanciers.

Dans ce contexte, une convention a néanmoins pu être établie dès 2009 avec le SAMU 85 en application du référentiel national approuvé par l'arrêté ministériel du 24 avril 2009 et la circulaire du 14 octobre 2009. Cette convention fait l'objet d'un suivi et d'une évaluation par un comité spécialisé qui se réunit chaque semestre sous la présidence du sous-préfet, directeur de mon cabinet.

Telles sont les observations dont il m'apparaît utile de vous faire part après lecture du projet que vous avez bien voulu me communiquer.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE LA VENDEE*

Vous me demandez de vous adresser mes observations sur ce projet de rapport.

Après avoir lu avec beaucoup d'attention le document confidentiel que vous m'avez transmis, je souhaite sur certains points, vous apportez les éléments de réponse ci-après, en ce qui concerne le service départemental d'incendie et de secours de la Vendée.

I - Concernant le SDACR

Référence : Chapitre II : I - L'organisation opérationnelle

B - Les documents stratégiques et opérationnels

I - Les modalités de révision du SDACR

Le SDIS reconnaît ne pas avoir mis à jour son SDACR avant 8 années. Il convient de noter cependant que lors de l'élaboration de son premier SDACR en 2000, le SDIS de la Vendée ne disposait d'aucun outil informatique permettant la gestion opérationnelle des secours. Ce n'est qu'en 2005 que la Vendée s'est doté d'un CTA-CODIS unique associé à une informatique performante à partir de laquelle notre établissement public a pu réaliser un SDACR de qualité, encore fallait-il disposer d'une banque de recueil de données fiable, laquelle s'est constituée entre les années 2005 et 2008.

Le SDIS était tout-à-fait conscient du caractère prioritaire à donner à une telle actualisation. Ainsi, la procédure engagée a abouti à l'élaboration d'un document très complet et prospectif à partir duquel les mises à jour et le suivi d'indicateurs ont été, autant que possible automatisés.

Il est aujourd'hui arrêté par le Préfet de la Vendée après consultation de toutes les instances, conformément à l'article L. 1424-7 du CGCT.

II - Concernant le système de garde SDACR

Référence : C : Un système de garde inadapté et coûteux

2 : L'activité durant les gardes

En préambule, le SDIS souhaite préciser que la Vendée dispose d'un des taux de professionnalisation les plus faibles de France, puisque le SDIS de La Vendée se situe au 85^{ème} rang sur 96 départements quant au nombre de ses sapeurs-pompiers professionnels (ratio nombre de

professionnels par rapport à la population DGF, sans oublier que la Vendée doit assurer la sécurité de centaines de milliers de touristes en saison estivale.

De plus, le SDIS de la Vendée est le moins cher de France, quant à ses dépenses de personnels (28,44 €), alors que la moyenne nationale est de 47,33 € (source : plaquette de statistiques financières des services d'incendie et de secours édition 2010).

Concernant l'organisation même du temps de travail, il convient de noter que, les centres de secours mixtes en Vendée, disposent de matériels très spécifiques que les sapeurs-pompiers professionnels sont les seuls à pouvoir mettre en œuvre.

De plus, leur maniement nécessite un temps de formation très important et qui a tendance à s'allonger pour l'acquisition des connaissances nécessaires à leur mise en œuvre (formation initiale, entretien des connaissances ...). A titre d'exemple, on peut citer : le maniement des échelles aériennes, la spécialité sauvetage déblaiement, la spécialité risque chimique, l'extinction des feux d'hydrocarbure, la spécialité risque radioactif, la spécialité risque plongée ...

Compte-tenu de l'activité opérationnelle soutenue dans les centres mixtes, même la nuit, certes en volume moins important qu'en période diurne, il est indispensable de disposer 24 h sur 24 de sapeurs-pompiers professionnels pour l'encadrement de ces opérations et le maniement d'agrès spécifiques et spécialisés. Les centres mixtes se situent par ailleurs dans des bassins à risques (industriels, routiers, commerciaux, ...). Même si l'occurrence du risque est faible, le risque existe néanmoins et nécessite cet encadrement de qualité et de technicité nécessaire à la bonne marche des opérations.

Le SDIS a mené une politique de mise en œuvre de gardes de 8 heures, de 10 heures et de 12 heures là où cela a été possible.

En effet:

Par exemple dans les centres de Luçon, Montaigu et Saint-Jean-de-Monts, le SDIS a imposé cette organisation du temps de travail pour certains agents, les autres devant rester en garde de 24 heures pour l'objectif cité au point précédent. Ainsi, sur les 7 sapeurs-pompiers professionnels dont disposent ces centres, 2 d'entre eux sont en régime de 8 heures dans la journée et 1 autre en garde de 10 heures ou de 8 heures dans la journée.

Les chefs de salle et les opérateurs du CTA-CODIS effectuent tous des gardes de 12 heures.

Les adjudants professionnels du centre de secours de Saint-Gilles-Croix-de-Vie travaillent en cycles journaliers diurnes de 10 heures.

Lorsque les agents suivent, en journée, des actions de formation (formation initiale et/ou maintien de connaissances pour les équipes spécialisées), leur régime de travail est alors obligatoirement transformé en cycles de 8 heures.

Pour les centres les plus importants, les sapeurs-pompiers volontaires prennent des gardes diurnes de 12 heures dans les centres de secours en fonction de leur disponibilité afin de faire face à l'activité opérationnelle plus importante le jour que la nuit.

Les points développés ci-dessus montrent bien que le SDIS de la Vendée a cherché à chaque fois que cela a été nécessaire à adapter au plus proche du terrain l'organisation du travail en fonction des besoins pour chaque territoire concerné, mais cette hétérogénéité de situation montre s'il en est les limites d'une généralisation d'un temps identique d'organisation du travail.

III - La convention SAMU-SDIS

Référence : III : L'amélioration de la coopération

B : La coopération entre les SDIS, le SAMU et les ambulanciers privés

Aux observations de la Chambre portant sur ce domaine, notre établissement souhaite apporter les précisions ci-dessous :

Pour l'organisation du transport sanitaire privé, le SDIS rappelle que la convention tripartite (SDIS-SAMU-UDASU) n'avait pas été signée suite à un refus catégorique de l'UDASU.

Par contre, le SDIS de la Vendée souhaite préciser qu'il a été un des premiers départements de France à signer dès le dernier trimestre 2009, la convention conclue sous l'autorité du Préfet, entre le SAMU 85 et le SDIS 85 et ce en application du référentiel commun national publié le 24 avril 2009.

Cette convention fait, depuis, l'objet de réunions biannuelles, présidées par le Directeur de Cabinet du Préfet et permettant le suivi et l'analyse des indicateurs.

IV - Conclusion

En tant que Président du Conseil d'Administration du SDIS de la Vendée, je me réjouis, ainsi que l'avait d'ailleurs noté la Chambre Régionale des Comptes dans son rapport définitif de juin 2009, alors que

la Vendée se situe au 31^{ème} rang en population DGF, que notre établissement public soit le moins onéreux de France, puisqu'il se situe :

En dépense de fonctionnement, au 96^{ème} rang sur les 96 SDIS par ordre décroissant, son coût par habitant s'élevant en 2009 à 37,53 € contre 62,20 € pour la moyenne nationale.

Pour toutes les dépenses confondues au 94^{ème} rang sur les 96 SDIS par ordre décroissant, pour un coût global par habitant s'élevant en 2009 à 49,76 € contre 78,90 € pour la moyenne nationale.

Tout en menant depuis de nombreuses années une politique d'équipement en matériels et de rénovation de ses infrastructures immobilières soutenus à hauteur notamment de 7,1 millions d'euros/an pour la période 2010/2012.

Par ce juste équilibre, l'établissement désire ainsi tout à la fois, maîtriser ses charges de fonctionnement et maintenir au fil des ans une qualité de ses équipements grâce à une augmentation régulière de l'autofinancement (plus de 6,1 millions d'euros pour le budget primitif 2012, soit 87 % du seul budget équipement), permettant ainsi de diminuer tout autant, régulièrement l'appel à l'emprunt.

Telles sont les précisions que je désirais vous apporter à la réception du rapport thématique publié et intitulé « Les services départementaux d'incendie et de secours » que la Cour des Comptes se propose de publier prochainement.

Restant bien entendu à votre disposition pour toute demande de renseignements complémentaires.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE L' AISNE*

J'ai relevé qu'à plusieurs reprises le SDIS de l'Aisne est cité dans ce rapport, je tiens donc à vous apporter quelques précisions dont j'espère qu'il pourra être tenu compte dans la publication.

Sur l'augmentation des contributions au budget et les résultats financiers du SDIS :

Il est noté : " la contribution du département de l'Aisne, par exemple a fortement progressé (50 % de 2004 à 2007) dans un contexte de hausse des résultats financiers du SDIS....."

Sur ce point il est important de rappeler les effets, sur les budgets des collectivités territoriales de la conjonction des décisions gouvernementales relatives à la départementalisation des SDIS d'une part et des mesures prises en faveur de sapeurs-pompiers volontaires et des sapeurs-pompiers professionnels d'autre part.

Ainsi sur la période 2004-2007, le SDIS de l'Aisne a dû faire face à une forte progression de ses dépenses de fonctionnement de 2 600 882 € due notamment :

- à la mise en place de la prestation de fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires : + 370 000 €

- à l'augmentation de la contribution au CNFPT : + 210 000 €

- à la baisse légale du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels imposant à service rendu égal de nouveaux recrutements : + 720 000 €

- à l'augmentation des primes d'assurances : + 78 000 €

- à l'augmentation des amortissements liés aux transferts : + 420 000 €

- à la mise en place des nouveaux décrets relatifs au régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels : + 147 000 €

- à une nécessaire dotation plus importante au titre des dépenses imprévues : + 800 000 €.

De plus, lors des transferts, le SDIS a hérité d'un parc immobilier vétuste, laissé à l'abandon par les communes depuis plusieurs années qui a nécessité la mise en place dans l'urgence d'une première tranche de travaux de pérennisation et construction entièrement financée par le SDIS. Il a été décidé d'inscrire la totalité des crédits nécessaires de 15

214 982 € sur le seul exercice 2005. Le retard pris et les difficultés techniques rencontrées dans sa mise en œuvre expliquent les excédents dégagés sur les exercices suivants, mais repris par anticipation au BP afin de limiter l'évolution des contributions des communes, EPCI et du département les années suivantes. Ainsi si entre 2004 et 2005, la contribution du Conseil général augmente de + 43,29 % pour les raisons exposées précédemment, elle ne progresse que de 1,92 % de 2005 à 2006 puis de 2,54 % de 2006 à 2007.

Afin de ne pas peser lourdement sur le budget des communes, le Conseil général a souhaité assumer, au titre de la solidarité départementale, l'effort financier nécessaire.

Enfin depuis 2008, afin de minimiser l'écart entre les prévisions budgétaires et les réalisations constatées au compte administratif, le SDIS a décidé de la mise en place d'une autorisation de programme à la fois pour les projets de constructions neuves et pour les travaux de pérennisation de l'immobilier existant.

Ainsi de 2007 à 2011, l'excédent constaté est en diminution de 75,38 %.

Sur la facturation de certaines opérations diverses :

"Un quart seulement des interventions pour assurer la sécurité des manifestations publiques ou privées est facturé dans l'Aisne..." "...et les tarifs sont rarement actualisés".

Certaines interventions effectuées par les sapeurs-pompiers ne se rattachent pas aux missions du SDIS qui a alors la faculté de demander une participation aux frais aux bénéficiaires de la prestation.

Le Conseil d'administration du SDIS de l'Aisne a depuis de nombreuses années délibéré sur la "facturation" d'un certain nombre de ces missions.

Contrairement à ce qui est avancé dans le projet de rapport, chaque année, lors du vote du BP cette tarification est revalorisée d'un pourcentage au moins égal à celui constaté pour l'indice des prix à la consommation.

Les interventions ainsi effectuées sont systématiquement facturées aux bénéficiaires. Il en est par exemple ainsi pour toutes les interventions sur autoroute qui sont facturées à la société concessionnaire.

Concernant les services de sécurité dont il est fait mention dans le rapport, le Conseil d'administration a souhaité prendre en compte l'effort conséquent de la contribution versée par les communes et le Conseil général au budget du SDIS et d'exonérer les collectivités du paiement du

service des sapeurs-pompiers lorsque la manifestation est publique et sans droit d'entrée. Toutefois il faut souligner que ces participations sont rares, le SDIS réorientant les requérants, en particulier lorsqu'il s'agit de dispositifs préventifs de secours à personnes, vers les associations agréées de secourisme.

Enfin, d'autres pistes de financement sont recherchées. Ainsi depuis 2010, les interventions effectuées par les sapeurs-pompiers pour libérer les personnes retenues dans une cabine d'ascenseur sont systématiquement facturées aux sociétés titulaires du contrat de maintenance des appareils défectueux.

Sur le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels : Il est noté :

"Le plus souvent, le nombre de gardes réellement effectuées par les sapeurs-pompiers professionnels est, en outre, inférieur à celui exigé par le règlement opérationnel"

"Ainsi dans l'Aisne, les sapeurs-pompiers professionnels n'ont assuré que 82 gardes de 24 heures au lieu des 90 exigibles..."

La baisse du temps de travail dans les SDIS est la conséquence de l'application stricte du décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 qui conduit à définir un nombre compris entre 90 et 100.

Ainsi contrairement à ce qui est indiqué dans le projet de rapport, le temps de travail pour les sapeurs-pompiers professionnels du SDIS de l'Aisne placés en régime de garde de 24 heures est fixé à 95 gardes annuelles.

La possibilité de bénéficier de bonification de congés d'ancienneté dans la fonction publique et instituée au SDIS de l'Aisne amène à 92,24 le nombre moyen de gardes à effectuer.

L'activité moyenne effectivement constatée par sapeur-pompier professionnel en cycle de garde est l'équivalent de 94,06 gardes de 24 heures réparties en :

- 82,59 gardes 24 effectives*
- 6,17 équivalent gardes 24 consacrées à la formation professionnelle*
- 3,8 équivalent gardes 24 pour arrêt de travail (maladie ou accident)*
- 1,07 équivalent garde 24 en autorisation d'absence justifiée*

- 0,43 équivalent garde 24 pour autorisation d'absence pour activité syndicale.

Sur le régime indemnitaire : Il est noté :

"Les dépenses, liées au régime indemnitaire, constituent dans la plupart des SDIS le poste de dépenses en personnel qui a le plus contribué à la croissance des dépenses de personnel. Le SDIS de l'Aisne ou le coût du régime indemnitaire a augmenté de 33 % en trois ans en fournit un exemple."

"Si les augmentations découlent, pour partie, de la mise en œuvre des textes réglementaires, la Cour des comptes et les chambres régionales des comptes ont relevé de nombreuses irrégularités dans leur application".

Le régime indemnitaire mis en œuvre au sein du SDIS de l'Aisne est conforme aux dispositions réglementaires en particulier le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 modifié par le décret 2003-1013 du 23 octobre 2003 qui institue les primes de responsabilité et de spécialité tant sur le dispositif mis en place que les conditions d'application du régime.

Il en est de même en ce qui concerne le décret n° 2002-61 du 14 janvier 2002 relatif à l'IAT.

L'augmentation de 33 % du coût du régime signalé dans le rapport, n'est que la conséquence directe de l'application des textes avec pourtant la décision du Conseil d'administration de ne retenir lorsque cela est possible que des taux modérés tels que, par exemple, celui de l'IAT plafonné à 3 au SDIS de l'Aisne alors qu'il peut réglementairement être compris entre 1 et 8.

- Organisation du secours à personne. Il est noté :

"Les difficultés de l'assurance maladie ont rendu plus sensible la question du financement du système et ont pu conduire à faire davantage appel aux SDIS pour les secours d'urgence. Dans un contexte de plafonnement, voire de réduction de leurs autres activités, ces derniers ont intérêt à les prendre en charge pour conforter leur rôle, leur organisation et leurs moyens. Le besoin de protection des populations accompagné de la gratuité de la plupart des interventions du SDIS explique également que l'on fasse de plus en plus appel aux pompiers, y compris pour des accidents médicaux mineurs ne justifiant pas leur intervention".

Il s'agit là, à mon sens, d'une vision erronée de la situation en particulier dans un département essentiellement rural comme l'Aisne.

La sur-utilisation, que je déplore, des moyens du SDIS par le SAMU pour des missions ne relevant pas des sapeurs-pompiers, est le résultat :

- de la désertification médicale et de l'absence quasi totale de réponse de la médecine libérale en dehors des heures ouvrées malgré des systèmes de garde fort coûteux et inopérants ;

- de l'absence de disponibilité, en journée, des entreprises de transport sanitaire dont les moyens sont constamment mobilisés pour les consultations et les soins spécialisés réorientés vers des centres hospitaliers des grands centres urbains, avec des temps d'immobilisation trop importants. Le manque de moyens disponibles de nuit et les week end avec un système de garde également inopérant est lui aussi fort coûteux ;

- de l'impossibilité pour le SAMU d'utiliser les moyens de transport légers disponibles tels que les véhicules sanitaires légers ou les taxis pour les cas les plus bénins ;

- de l'absence de réponse de tous les autres services et des ambulanciers pour les missions qui ne débouchent pas systématiquement sur le transport de la victime tels que les relevages de personnes âgées tombées à domicile, ou les sapeurs-pompiers sont utilisés par le SAMU pour des missions de reconnaissance et d'évaluation de la situation. Sur la période 2002/2007, le nombre de missions de relevage de personnes tombées à domicile effectuées à la demande du SAMU est passé de 948 à 1 580 (+ 66 %).

Il est également noté :

"L'accroissement du rôle du SDIS tient pour l'essentiel, à la multiplication des situations de "prompt secours", dénomination à laquelle a succédé depuis 2008, celle de "départ réflexe". Le prompt secours a été défini dans une circulaire du 18 septembre 1992 et permet au SDIS d'intervenir avant même l'avis de la régulation médicale".

Il s'agit, dans le cas du SDIS de l'Aisne d'une vision partielle de la situation. Depuis 1996 dans le département de l'Aisne, chaque appel pour secours à personne, y compris les accidents de la route, donne lieu systématiquement à la mise en conférence de l'appelant avec le médecin régulateur du SAMU.

Sur la période 2002-2007, le nombre total de missions pour secours à personne effectuées par le SDIS de l'Aisne est passé de 21 003 à 27 880 parmi elles les missions effectuées avant régulation du médecin du SAMU au titre du "prompt secours" essentiellement sur la voie publique ou dans un lieu public ont augmenté de 20,8 % (de 10 215 à 12

749), celles effectuées après régulation médicale du SAMU ont augmenté sur la même période de 40,3 % (de 10 788 à 15 131).

Enfin la convention tripartite (SAMU - SDIS - AMBULANCIERS) en vigueur dans l'Aisne, permet au médecin du SAMU d'interrompre, à tout moment, l'intervention des sapeurs-pompiers engagés à tort sur un secours à personne au titre du "prompts secours".

Enfin, il serait, à mon sens, faux de penser que la régionalisation des SAMU suggérée page 27 soit de nature à améliorer la situation, dans les conditions actuelles (désertification médicale, rupture de permanence des soins, indisponibilité des ambulanciers, éloignement des centres hospitaliers). Le recours aux moyens du SDIS est souvent la seule alternative offerte aux médecins régulateurs des SAMU départementaux.

Tout au contraire la régionalisation des SAMU, en éloignant le centre de décision risque d'accentuer le recours aux moyens du SDIS.

REPONSE DU PREFET DE CHARENTE-MARITIME

J'ai l'honneur de vous informer que ce rapport n'appelle pas d'observations particulières de ma part.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE LA CHARENTE-MARITIME*

D'une manière plus générale, je constate que, conformément aux principes fondamentaux de libre administration, les textes régissant les sapeurs-pompiers, laissent très souvent au PCASDIS le soin de fixer à l'intérieur d'une fourchette (régime indemnitaire) ou librement (nombre de groupements) certains éléments d'organisation pouvant avoir une dimension sociale forte. Ceci est de nature à induire des revendications syndicales systématiquement orientées vers le niveau haut prévu par le texte.

Je partage donc totalement votre idée de fixer réglementairement le nombre de groupements dans chaque catégorie de SDIS, mais j'ajouterais qu'il convient de prendre soin de ne pas passer outre les activités liées aux risques particuliers, nécessitant des compétences fonctionnelles comme opérationnelles. Par exemple, en raison de l'impact fort du tourisme en Charente-Maritime en matière de sécurité civile, nous recrutons chaque année plus de 300 saisonniers en été, ce qui nécessite une organisation adaptée. Nous entretenons, en plus des spécialistes traditionnels, une équipe « feux de navires » particulière, de nombreux sauveteurs en mer et assurons la surveillance des plages de tout le littoral et les îles. L'encadrement nécessaire à leur gestion doit nécessairement être pris en compte, tout comme le surcroît d'activité lié aux flux de populations dans le deuxième département touristique de France.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DES
DEUX-SEVRES*

*Le rapport de la Cour des comptes sur les services
départementaux d'incendie et de secours n'appelle pas d'observation de
ma part*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DES DEUX-SEVRES*

*Ce projet n'appelle pas, de ma part, une réponse dont je
souhaiterais la publication.*

REPONSE DU PREFET DE LA VIENNE

Je vous informe que je n'émet aucun commentaire sur ce document.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE LA VIENNE*

*J'ai l'honneur de vous informer que je ne souhaite pas apporter de
réponse à ce rapport.*

REPONSE DU PREFET DES ALPES-MARITIMES

*J'ai l'honneur de vous faire connaître que ce document n'appelle,
de ma part, aucune observation.*

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DES ALPES-MARITIMES*

*J'ai l'honneur de vous indiquer que les éléments que vous avez
portés à ma connaissance n'appellent aucune remarque particulière de
ma part.*

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DES ALPES-MARITIMES*

*En réponse à votre transmission citée en référence, j'ai l'honneur
de porter à votre connaissance que les observations de la Cour
n'appellent pas de réponse de notre part.*

REPONSE DU PREFET DES BOUCHES-DU-RHONE

Préalablement à cette publication, vous souhaitez que je vous fasse part de mes éventuelles observations sur ce projet.

Je vous informe que je n'ai pas de remarques particulières à émettre sur ce document.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL
DES BOUCHES-DU-RHONE*

*Le rapport de la Cour des comptes sur les services
départementaux d'incendie et de secours n'appelle pas d'observations de
ma part.*

*REponse DU PRESIDENT DE LA COMMUNAUTE URBAINE
DE MARSEILLE*

Après lecture des dispositions concernant spécifiquement les services d'incendie et de secours intervenant sur notre territoire, j'ai l'honneur de vous exprimer mon consentement à la publication de cet extrait en validant pleinement l'historique, les modes de gouvernances, les données financières et techniques des services concernés.

En effet, depuis sa création, la Communauté Urbaine a adopté le principe d'une participation financière aux activités d'incendie et de secours, calculée selon les dispositions du Code Général des Collectivités Territoriales qui s'appliquent en la matière et qui sont rappelées dans l'extrait joint.

A titre illustratif, ce financement, pour 2011, s'élève à 10 007 395,56 euros au profit du SDIS des Bouches-du-Rhône et 6 354 292,13 euros pour le Bataillon des Marins Pompiers de Marseille (BMPM).

Enfin, la présente réponse ne faisant pas état d'éléments complémentaires dans le cadre du rapport produit, il n'apparaît pas utile de la publier en annexe de ce dernier.

REPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

Sur la TSCA de droit commun

La ville de Marseille partage, totalement l'analyse de la sur-dotation du Conseil général des Bouches du Rhône en matière de TSCA.

En effet, si la loi de finances pour 2005 a bien eu pour conséquence d'opérer sur la dotation globale de fonctionnement du département une réfaction égale à la TSCA qui lui était désormais versée, il est clair que l'une comme l'autre ont été calculées sur la base de la totalité de la population.

Le législateur n'a pas, ni à la création de la DGF ni à celle de la TSCA, pris en compte le fait que le Conseil général des Bouches du Rhône ne participe en réalité qu'au financement d'un seul des deux services d'incendie en charge d'à peine plus de 50 % de la population.

L'analyse des tableaux annexés à la LFI de 2005 montre, s'il en était besoin, que le produit par habitant défendu par le SDIS est, dans les Bouches du Rhône, infiniment plus important que dans tous les autres départements français.

C'est pourquoi, la ville de Marseille a toujours demandé que le Conseil général consacre au financement du bataillon une somme équivalente à celle qu'il attribue au fonctionnement du service départemental d'incendie et de secours (60,65 millions d'euros en 2010).

En effet, et au-delà de la problématique du calcul de la TSCA, le Conseil général finance sur ses ressources propres, c'est à dire pour l'essentiel sur la fiscalité locale, la moitié de l'effort qu'il consent pour les sapeurs-pompiers territoriaux. La population de Marseille apporte donc, en toute hypothèse, 43,5 % de ce reliquat soit en 2010, environ 13,33 millions d'euros.

La Cour n'a cependant pas retenu cette possibilité de retour au « droit commun » et suggère simplement, en reprenant l'esprit de la loi de finances de 2005, d'attribuer à la Ville 43,5 % de la TSCA actuellement encaissée par le Conseil général.

Ce mécanisme ne saurait bien évidemment régler à lui seul la totalité de la question, mais il aurait l'avantage de poser pour la première fois l'ensemble du problème et de proposer une solution vraisemblablement acceptable par l'ensemble des parties.

La ville de Marseille y souscrit donc.

Sur les SDARC, la phrase « une clarification du règlement opérationnel » pourrait être remplacée par « une clarification de la cartographie associée au SDACR et au règlement opérationnel ».

En effet, les difficultés rencontrées ponctuellement sur le terrain ont pour origine, non les principes posés par ces documents mais la délimitation exacte des zones de compétence territoriale des deux unités.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DES BOUCHES-DU-RHÔNE*

Conformément à la législation en vigueur, j'ai l'honneur de présenter des éléments de réponse à votre projet de rapport, pour la partie intéressant plus particulièrement le Département des Bouches-du-Rhône.

LE FINANCEMENT

S'agissant du financement des SDIS et plus particulièrement de l'exception de Paris et Marseille, deux thématiques sont évoquées.

Sur la participation du Département au financement du BMPM

La revendication de la Ville de Marseille quant au financement du BMPM par le Département porte sur une proportion identique à la participation au SDIS 13. Sur ce point il convient de rappeler que la Ville de Marseille a fait le choix de disposer d'un service municipal d'incendie et de secours, alors même que la Loi prévoyait la départementalisation des services d'incendie et de secours communaux.

Cette disposition est évidemment de nature à entraîner des exceptions en termes de financement dans la mesure où elle revêt un caractère également exceptionnel, s'appuyant sur une unité militaire pour assurer des missions de sécurité civile. Je me permets d'attirer votre attention sur le coût de cette structure, qui contrairement aux unités civiles ne peut s'appuyer sur la richesse du volontariat qui permet de faire coller les ressources humaines au plus près des besoins, se traduisant par une montée en puissance graduée dès lors que le besoin est prévisible ou avéré. Or dans le cas présent, le coût d'une unité militaire de ce type serait comparable au coût d'une unité civile « tout professionnel » ce qu'aucun SDIS n'a retenu comme organisation. Il serait fort intéressant de comparer le coût réel (dépenses directes de la Ville de Marseille) et indirect (charges supportées par l'Etat) du BMPM et celui de la Ville de Lyon.

Ce choix volontaire ne saurait impacter le budget du Département qui aurait opté pour une structure intégrée civile s'appuyant sur la mixité raisonnée entre sapeurs-pompiers volontaires et professionnels.

Sur le « sur financement » du SDIS du fait de la TSCA

Comme vous le notez c'est dans le contexte de transfert aux conseils généraux du financement des SDIS que l'Etat leur a attribué en 2004 une part de TSCA, devant leur permettre la prise en charge des coûts supplémentaires (au-delà de la simple actualisation des charges)

liées au fonctionnement et à la mise à niveau de ces établissements faisant suite à la départementalisation.

C'est donc bien au Conseil Général qu'est attribuée et versée la part de TSCA lui revenant. Sa contribution au SDIS n'est cependant pas définie par rapport à ce montant, ni limitée à celui-ci, mais correspond à la participation nécessaire à l'équilibre budgétaire de l'établissement. Il ne me semble pas possible dans ce cadre d'évoquer un sur financement du SDIS des Bouches-du-Rhône.

La Ville de Marseille fait état de ce que le Conseil Général bénéficie de la part de la TSCA issue de la prise en compte des habitants de Marseille.

Je me permets sur ce point de formuler les observations suivantes :

- *La loi de modernisation de la sécurité civile a prévu en 2004 la montée en puissance des contributions financières des départements aux services départementaux d'incendie et de secours, en imaginant qu'ils puissent à terme en être les seuls financeurs. Encore cette situation était elle, et reste en pratique, liée à la compétence départementale en la matière définie par le CGCT et à l'existence d'un service départemental d'incendie et de secours. Or, la Ville de Marseille, seule en France, a fait le choix à l'époque de rester dans un dispositif spécifique de service d'incendie restant municipal, contre l'avis du département.*

- *Les surcoûts évoqués par le législateur en 2004 visaient en particulier les effets des mises à niveau nécessaires faisant suite à l'intégration des corps communaux, à la professionnalisation, au glissement vieillisse technicité des agents, à la mise en oeuvre de l'ARTT et des règles relatives à la gestion du temps de travail, aux dispositifs d'indemnisation et de fidélisation des sapeurs-pompiers volontaires. La Ville de Marseille de par le caractère militaire de l'unité qui y assure les missions de sécurité civile et les modes de gestion de ses personnels marins-pompiers, ne supporte aucune de ces charges nouvelles qui conduisent les départements à financer les SDIS au-delà de l'actualisation de leurs contributions.*

- *Le législateur en contrepartie de la contribution supplémentaire des départements a prévu une évolution de la gouvernance des SDIS en en confiant la présidence aux présidents des Conseils généraux et en assurant à l'assemblée départementale la majorité des conseils d'administration. Ce dispositif n'a pas été appliqué à la Ville de Marseille. Il semblerait une fois de plus inopportun, et non cohérent avec le droit commun, que le département soit amené à financer la Ville sans voie au chapitre sur l'usage des moyens ainsi mobilisés.*

• Ainsi que je l'ai déjà évoqué dans ma réponse au projet de rapport d'observation de la CRC, la Ville de Marseille ses habitants et acteurs sociaux et économiques ne peuvent être en pratique « isolés » de la mission de sécurité civile dans les Bouches-du-Rhône compte tenu des enjeux d'aménagement urbain, économique, sociaux, des dynamiques de transport et d'activité, de leur ancrage dans un contexte métropolitain marqué comme l'ont souligné les récentes discussions sur l'intercommunalité. De fait, le SDIS prend en charge les missions de sécurité civile dans cet environnement, y compris aujourd'hui sur le territoire de la communauté urbaine Marseille Provence. Le Département y participe financièrement au travers de sa contribution. Il me semble ainsi non juste de penser que la Ville ne bénéficie pas de la solidarité départementale. Le choix de la municipalité de rester dans le cadre d'une approche limitée aux strictes frontières communales conduit cependant sans doute à un coût global supplémentaire des missions d'incendie et de secours dans les Bouches-du-Rhône.

• Par ailleurs, le Département et le SDIS financent aujourd'hui des charges dont l'Etat avait garanti le financement. Le gel des dotations de l'Etat, l'absence de prise en compte du nombre réel de bénéficiaires de la PFR (gelé depuis l'instauration du dispositif au nombre déclaré initialement) dans l'attribution financière de l'Etat au Conseil général conduisent en effet à un transfert de charge non dit entre l'Etat et les collectivités, qui n'a aucun impact sur la Ville de Marseille.

• Enfin, la loi de finances rectificative de 2006 stipule dans son article 11-II-4 :

« Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé : « A compter de 2006, un montant de 10 millions d'euros est attribué à la commune de Marseille sur le produit, revenant à l'Etat, de la taxe mentionnée au présent I ».

La Ville de Marseille est donc prise en compte pour l'attribution de la TSCA au même titre qu'un Département et n'est donc en rien pénalisée par les modalités d'attribution de la TSCA au département des Bouches-du-Rhône.

L'ORGANISATION ET LA GESTION

Vous évoquez des « difficultés de coordination opérationnelle » entre les deux structures. Pour le SDIS ces situations ne relèvent pas de difficultés mais bien de la gestion normale des interventions présentant un caractère d'incertitude qui demeurent très minoritaires.

Concernant le règlement opérationnel départemental

Il est mentionné qu'une « clarification du ROD » permettrait de remédier à des difficultés de coordination relevées entre les deux

services. Or le SDIS 13 n'a jamais fait état de difficultés dans la mesure où le ROD actuel précise clairement les zones de compétences des deux structures, qui ne correspondent pas à celles décrites dans le rapport.

En effet, le BMPM est compétent sur la Ville de Marseille et ses ports, mais en ce qui concerne le Grand Port Maritime de Marseille (GPMM), il n'a compétence que dans les bassins et installations directement exploités par celui-ci et situés dans sa circonscription administrative, en application du décret n° 2007-449 du 25 mars 2007 relatif aux missions et à l'organisation du BMPM.

La question ne manquera pas de se poser concernant les secteurs qui sont ou seront progressivement privatisés et qui de fait sortiront de la compétence du BMPM.

Concernant l'arrivée des appels téléphoniques

Le SDIS 13 a pris soin d'intégrer dans son outil informatique d'aide à la décision, les zones de compétence du BMPM. Ceci dans le but d'apporter une réponse conforme aux textes et au ROD arrêté par le Préfet.

Comme il est précisé dans le rapport, la difficulté réside dans le fait que le requérant ne sache pas toujours se situer avec exactitude. Dans le doute, l'envoi des secours est systématique, avec information de l'autre centre opérationnel dès l'arrivée sur les lieux. Le SDIS n'a jamais eu à se plaindre d'un dysfonctionnement à ce niveau compte tenu notamment du faible nombre d'interventions pouvant être conflictuelles, la sécurité du requérant étant prioritaire.

J'attire votre attention que ce type de cas est également rencontré dans le massif des calanques, à l'est de la Ville de Marseille, dans un sens comme dans l'autre.

En résumé ces situations se produisent à toutes les interfaces de compétence du SDIS 13 que ce soit avec le BMPM ou les SDIS 30, 84 et 83 et sans aucune difficulté pour le SDIS 13.

HISTORIQUE

Sur les raisons de la création du Bataillon de marins-pompiers que vous évoquez dans l'introduction du rapport, je souhaiterais faire part de quelques remarques.

1./L'incendie des Nouvelles Galeries a été un incendie exceptionnel qui doit de plus être « regardé » dans le contexte de l'époque et non d'aujourd'hui ; contre ce type d'incendie au moment des faits, les moyens techniques existants, les engins, les capacités et les référentiels de commandement de cette époque, ainsi et d'ailleurs que

l'héroïsme le plus téméraire dont ont fait preuve les sapeurs-pompiers de Marseille en le combattant, demeurent impuissants.

A l'arrivée des secours il n'y avait plus rien à faire pour tenter de sauver les victimes prisonnières du brasier, le feu s'étant propagé à une vitesse vertigineuse et en tout sens ; rappelons qu'en ce temps là les grands magasins pouvaient ouvrir tout en faisant des travaux d'aménagement et de réparation, ce qui fut le cas aux Nouvelles Galeries ce vendredi 28 octobre 1938.

Le rapport des trois experts désignés par le Parquet, Messieurs FLAISSIER, FALCOT et ALEXIS, remis au juge d'instruction Monsieur COLOMBIES précise que « les sapeurs-pompiers ont bien fait leur travail et qu'ils ne pouvaient rien faire ».

2./ L'absence de réglementation régissant l'ouverture des établissements recevant du public : la Fédération Nationale des sapeurs-pompiers de France réclamait alors de l'Etat depuis de nombreuses années des décisions législatives afin d'imposer des mesures préventives aux grands magasins et établissements similaires.

L'inexistence de mesures de prévention que nous connaissons aujourd'hui explique d'ailleurs que malgré le courage des pompiers, les pompiers militaires de PARIS ne purent faire mieux que leurs camarades Marseillais lors des incendies effroyables de l'Opéra Comique ou du Bazar de la Charité qui chacun ont fait plus de 110 victimes, sans parler de ceux du Bon Marché, du Printemps et des Nouvelles Galeries elles-mêmes à PARIS en 1930 qui ont fait aussi de nombreuses victimes.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU
SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DU VAR*

J'ai bien noté que l'enquête a concerné un échantillon constitué de la moitié des SDIS de France, représentatif des cinq catégories existant sur le territoire métropolitain.

A la lecture de ce projet, il me semble opportun d'apporter des précisions sur plusieurs points concernant le département du Var.

L'augmentation des dépenses de personnels, clairement identifiée dans le projet de rapport, trouve une grande part de son explication dans les évolutions statutaires intervenues tant au profit des sapeurs pompiers professionnels que des personnels administratifs et techniques.

Cette évolution est également une conséquence du vieillissement des effectifs et de l'accroissement de leur technicité, sans qu'il y ait un changement significatif dans la nature ou le volume des missions.

Le secours à personnes s'inscrit dans le vaste périmètre de l'aide médicale urgente et de la permanence des soins. Je rejoins l'analyse qui est faite sur l'implication des SDIS dans cette couverture, due notamment à l'évolution sociétale.

La saisonnalité exerce de fortes contraintes opérationnelles sur le Var du fait du risque feux de forêts et de la fréquentation touristique qui augmente significativement les secours à personnes.

Dans ce cadre, la solidarité inter-SDIS s'exprime en situation de crise avec, notamment, l'envoi de renforts zonaux voire nationaux.

A la proposition d'un financement provenant exclusivement du Conseil Général, même assorti d'un dispositif de compensation, j'ai toujours résolument préféré la perspective d'une fiscalité propre à l'activité des SDIS qui présenterait le double avantage de l'évolutivité et de la clarté pour le contribuable.

Les sapeurs pompiers volontaires du Var sont très impliqués dans le schéma de couverture du département. Une diminution de leur engagement citoyen placerait le SDIS au centre d'une crise majeure.

Le Var a systématiquement apporté son soutien à l'ensemble des actions visant à promouvoir, fidéliser et surtout préserver le volontariat « à la française ».

Pendant, les contraintes qui s'accumulent sur nos volontaires, telles que les obligations de formation ou l'hypothèse d'une assimilation au statut de travailleur, font peser une réelle menace sur cette ressource indispensable et très sollicitée en période estivale.

Enfin, en termes de gestion des carrières, les promotions obtenues sur place n'ont pas vocation à faciliter les parcours professionnels. Ces nominations correspondent à un besoin réel du SDIS et n'ont jamais dérogé à l'obligation d'existence préalable d'une vacance de poste. Il faut toutefois considérer que la cherté du logement dans le Var, plus particulièrement sur la bande littorale, constitue un frein puissant à la mobilité d'autant que le SDIS n'a pas fait le choix, pour d'évidentes raisons budgétaires, de loger l'ensemble de ses agents.

REPONSE DU PREFET DU VAUCLUSE

*J'ai l'honneur de vous informer que ce document n'appelle pas de
réponse de ma part.*

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU VAUCLUSE*

*Le rapport de la Cour sur les services départementaux d'incendie
et de secours n'appelle pas d'observations de ma part.*

REPONSE DU PREFET DE L'AIN

Dans votre rapport, vous appelez mon attention sur deux problématiques rencontrées par le SDIS de l'Ain, à savoir le déséquilibre entre les financements issus du Conseil général et ceux issus des contributions communales ainsi que l'augmentation de la masse salariale sous l'effet de la promotion trop systématique des sapeurs-pompiers professionnels au bénéfice de l'âge.

Dans le cadre d'une réflexion générale engagée par mes services sur les moyens de réduire les coûts de fonctionnement du SDIS et sa charge pour le Conseil général, incluant notamment une révision du SDACR et du nombre de Centres de Première Intervention Non Intégrés, vos observations sont regardées avec une grande attention.

Concernant votre première observation, la synthèse nationale souligne les tensions imputables à la montée en puissance du département dans le financement du SDIS, au détriment des contributions communales.

A cet égard, il me semble que le SDIS de l'Ain paye le prix d'une départementalisation précoce, où la contribution des communes a été fixée en 2002⁶¹ à un taux anormalement bas, faisant du département dès l'origine le principal financeur du SDIS, ce qui est aujourd'hui très lourd à supporter pour celui-ci. Dans la perspective de rééquilibrer, favorablement au Conseil général, les sources de financement du SDIS, les communes ont été invitées pour 2012 à s'acquitter de l'allocation de vétérance des sapeurs pompiers volontaires du corps communal (près de 3 200), soit près d'1,6 million d'euros. Ces contributions comptant parmi les dépenses obligatoires des communes, il est envisagé de faire mandater d'office leur engagement pour l'année 2013, au cas où cela ne serait pas effectif sur une base volontaire.

Votre seconde observation sur la sur-représentation des gradés au sein du SDIS de l'Ain est incontestable, et nous a appelée, ainsi que l'ordonnateur, à une interrogation sur la pertinence d'employer des sapeurs-pompiers professionnels dans certaines fonctions « administratives » sans rapport avec leur formation technique.

⁶¹ La loi n° 276-2002 du 27 février 2002 dite de démocratie de proximité a plafonné le montant global de financement des communes au niveau de l'exercice précédent, pondéré de l'inflation.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE L'AIN*

Sur le point relatif, en substance, à un " surfinancement " du SDIS, si ce cas de figure s'est avéré réel dans un passé révolu, la tendance inverse s'est affirmée dès 2010 à telle enseigne que le budget primitif 2011 n'a pu être voté qu'en février 2011, car la reprise de l'excédent 2010 s'était révélée incontournable pour en assurer l'équilibre.

Cette tendance s'exacerbe à l'heure actuelle au point que le vote du budget primitif 2012 a dû être repoussé à février 2012 afin de rendre possible la reprise de l'excédent 2011, auquel devra s'ajouter une augmentation de 2 M€ de la contribution du Conseil Général, indispensables à l'équilibre.

C'est pourquoi je vous serai reconnaissant de bien vouloir agréger ces précisions à l'ensemble de vos travaux dans le cadre de l'appréhension fidèle d'un contexte qui évolue rapidement et s'impose à nous.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE L'AIN*

L'ancien président du SDIS du département, reconnaît n'avoir aucune observation à formuler quant au contenu du document que la Cour des Comptes a bien voulu me transmettre, et ne voit aucune objection à sa parution.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU SERVICE
DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS DE L'AIN*

Je vous informe que je ne présenterai pas de réponse.

REPONSE DU PREFET DE HAUTE-SAVOIE

*Je vous informe n'avoir aucune réponse à formuler dont je
souhaite la publication.*

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DE HAUTE-SAVOIE*

Le rapport de la Cour des comptes sur les services d'incendie et de secours n'appelle pas d'observations de ma part.

*REPONSE DE L'ANCIEN PRESIDENT DU CONSEIL
D'ADMINISTRATION DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE
ET DE SECOURS DE HAUTE-SAVOIE*

*Président de l'établissement public « SIDS 74 » du 1^{er} janvier 2004
au 19 mai 2004 », je n'apporte pas de réponse au présent rapport.*

*Par contre, comme j'ai pu le faire lors des échanges avec la CRC
de RHONE-ALPES, et au moment où vos constatations pertinentes
constituent une épreuve de vérité pour tous les établissements publics
SDIS créés par la loi du 3 mai 1996, force est de constater qu'il existe
aujourd'hui deux catégories de départements :*

*la très grande majorité qui a appliqué la réforme en ignorant les
corps communaux de première intervention ;*

*une faible minorité qui a créé des établissements publics regroupant
et gérant tous les sapeurs pompiers du département.*

*Le SDIS 74 a, par la volonté consensuelle des élus mis en place un
établissement public gérant tous les sapeurs pompiers. La mise en œuvre
d'un tel dispositif a présenté de grandes difficultés notamment en matière
de connaissance des coûts dans les budgets communaux. Cette mise en
place à un double bénéfice par une distribution plus efficace des secours
en évitant dans un même département des pompiers gérés à deux vitesses.
En ces temps de maîtrise de la dépense publique, connaître le coût réel de
ce service pour un département semble être une étape indispensable.
Pour exemple, entre nos deux départements voisins ayant une économie
comparable notamment en matière touristique ; pour la Haute-Savoie les
dépenses du SDIS traduisent le coût exhaustif de ce service public ; pour
la Savoie, il vous faut additionner les dépenses du SDIS plus toutes les
dépenses des communes qui gèrent un centre de première intervention
parmi lesquelles vous avez des stations importantes.*

REPONSE DU PREFET DU RHONE

Après une lecture attentive, le rapport n'appelle pas de remarque fondamentale de ma part.

Cependant, je souhaiterais faire une observation en complément de celles de la Cour.

Appui logistique aux structures mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR)

Au paragraphe II-c du chapitre I du projet de rapport thématique cité en objet, le financement des transports effectués par les SDIS en appui logistique aux SMUR est abordé sous l'angle d'une mutualisation de service public donnant lieu à une contrepartie financière « Pour des interventions dans le cadre du service médical d'urgence et de réanimation (SMUR), le SDIS peut aussi passer une convention (payante) qui s'apparente à un marché de prestation de services ».

En effet, repris par le référentiel commun relatif à l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente, le code de santé publique (CSP), en ses articles R. 6123-15 et D. 6124-12 dispose que, pour un établissement de santé, l'autorisation de faire fonctionner une SMUR ne peut être délivrée s'il ne détient pas les personnels et le matériel nécessaires aux transports médicalisés dont il a la responsabilité.

S'il ne bénéficie pas de moyens propres, ceux-ci peuvent être mis à la disposition de l'établissement autorisé dans le cadre de conventions entre l'établissement de santé et des organismes publics et privés (entreprises de transports sanitaires privés, associations agréées de sécurité civile ou services départementaux d'incendie et de secours).

Dans le département du Rhône, les établissements de santé, bien qu'ils soient autorisés à exercer cette activité, ne disposent que très exceptionnellement des personnels et matériels nécessaires à leur fonctionnement. De fait, ceux-ci sont assurés environ 4 à 5 000 fois par an par les VSAV du SDIS.

Dès lors, sous l'égide de mes prédécesseurs, un projet de convention relative aux prestations d'appui logistique offertes par le Service départemental d'incendie et de secours du Rhône pour le fonctionnement des SMUR des hospices civils de Lyon a été établi dès 2006.

A ce jour, le projet n'a toujours pas abouti.

*REPOSE DU PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DU SERVICE DEPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS
DU RHONE*

*L'examen de ce projet n'appelle, pour ce qui concerne le Service
départemental d'incendie et de secours du Rhône, dont j'assume la
présidence, aucune remarque.*

Egalement destinataires du projet de rapport de la Cour les préfets du Calvados, du Cher, de la Marne, de la Haute-Vienne, du Gers, du Pas-de-Calais, de l'Aisne, des Deux-Sèvres, du Var, les présidents du conseil général de Seine-et-Marne, des Yvelines, l'ancien président du conseil général de Haute-Vienne, les présidents du conseil d'administration des SDIS de l'Essonne, de la Meuse, de la Haute-Vienne, les anciens présidents du conseil d'administration des SDIS de la Manche (2005 à 2008), de la Corse du Sud, du Jura, du Pas-de-Calais, de l'Aisne, de l'Ain, de Haute-Savoie, des Yvelines ne lui ont pas adressé de réponse.

Les réponses du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement et du président de la communauté d'agglomération de Bastia sont parvenues à la Cour après qu'elle a tenu son délibéré. La Cour n'a donc pu en tenir compte.