

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

Noisiel, le 3 janvier 2012

Les services départementaux d'incendie et de secours en Ile-de-France

Rapport thématique 2011 de la Cour des comptes sur les services départementaux d'incendie et de secours

Trois services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de la région Ile-de-France (**Essonne, Seine-et-Marne, Yvelines**) ont été retenus par la Chambre régionale des comptes pour constituer un échantillon représentatif dans le cadre de l'enquête réalisée avec la Cour des comptes sur l'organisation, la gestion et le pilotage des SDIS, dix ans après l'application effective de la loi de départementalisation des services d'incendie et de secours.

Contrairement à une idée reçue, l'activité principale des SDIS n'est pas la lutte contre les incendies. Dans les Yvelines, en 2009, plus de 75% des interventions du service avaient pour objet le secours à personne, les interventions en matière d'incendie représentant moins de 8% de l'activité totale. En Seine-et-Marne, les secours à personne constituent également l'essentiel de l'activité du SDIS avec 76,4% de l'ensemble des interventions durant la période 2005 à 2008, les incendies ne concernant que 7,2% des sorties.

Les recettes de fonctionnement des SDIS proviennent presque exclusivement des collectivités publiques, les départements en premier lieu, mais aussi les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

En 2008, le département de la Seine-et-Marne a consacré au SDIS près de 12% de ses dépenses de fonctionnement et sa contribution représentait 85,5% du total des contributions et participations au budget du service. Pour la même année, la contribution du département représentait 98% des produits réels de fonctionnement du SDIS de l'Essonne.

Aux termes de la loi du 13 août 2004 portant modernisation de la sécurité civile, les relations entre le département et le SDIS, notamment le montant de la contribution du département, font l'objet d'une convention pluriannuelle. Cette dernière est nécessaire pour le conseil général, sur lequel repose le financement des mesures nouvelles, afin d'éviter toute évolution incontrôlée des dépenses. Elle est, en outre, utile au SDIS auquel elle rend plus prévisible le niveau d'engagement financier du département.

Il apparaît que cette convention n'est pas systématiquement conclue.

Ainsi, dans les Yvelines, lors du contrôle de la chambre, aucune convention n'avait été signée pour la période 2009-2011, le département et le SDIS n'ayant pu s'accorder sur le montant du financement. En Seine-et-Marne, la convention prévue par les textes n'a été signée qu'en 2007, soit trois années après le vote des dispositions légales. En outre, aucun avenant n'a acté la diminution du montant de la contribution du département arrêtée en 2009.

L'enquête des juridictions financières a mis en évidence une progression forte des dépenses de fonctionnement des SDIS, largement supérieure à celle de leur activité. Les charges de personnel constituent le premier poste de dépenses de fonctionnement et la principale cause d'augmentation de celles-ci.

¹ La capacité d'autofinancement (CAF) brute représente l'excédent résultant du fonctionnement, utilisable pour financer le remboursement du capital de la dette et les investissements.

² La capacité de désendettement, exprimée en année, est calculée en divisant l'encours de la dette par la CAF brute.

³ Depuis l'adoption d'un référentiel commun en 2009, deux conventions distinctes doivent être rédigées, l'une entre le SDIS et le SAMU, l'autre entre le SAMU et les ambulanciers.

En 2008, les frais de personnel représentaient 78% des charges réelles de fonctionnement du SDIS de l'Essonne.

Dans les Yvelines, les dépenses de fonctionnement sont constituées, pour les trois quarts, par les dépenses de personnel. Celles-ci ont progressé de 41% au cours de la période 2004-2009 alors que, dans le même temps, l'activité du service mesurée par le nombre annuel d'interventions augmentait de 5,3%.

En Seine-et-Marne, les charges de personnel représentent 75% des dépenses réelles de fonctionnement du SDIS. Elles ont subi une augmentation de 14% durant la période 2005-2008, augmentation sensiblement supérieure à celle du nombre annuel des interventions (+ 4,5%).

La situation financière de la plupart des SDIS examinés dans le cadre de l'enquête est équilibrée grâce aux contributions départementales, ajustées aux besoins exprimés par les établissements. Le recours à l'emprunt, lorsqu'il existe, est destiné à financer la construction et la rénovation des centres d'incendie et de secours, et l'achat d'équipements.

Les établissements contrôlés par la chambre présentent des capacités d'autofinancement (CAF)¹ positives et des ratios d'endettement faibles, voire nuls.

En 2008, la capacité de désendettement² du SDIS de l'Essonne était inférieure à quatre années et celle du SDIS de Seine-et-Marne s'établissait à 2,4 années.

Dans les Yvelines, les charges financières supportées par le service sont très faibles et en diminution au cours de la période 2004-2007 puis nulles en 2008 et 2009. Le SDIS des Yvelines n'est pas endetté, les dépenses relatives aux investissements immobiliers et aux achats d'équipement étant financées par le département.

La mise en œuvre de la départementalisation a indéniablement conduit à un début de rationalisation de l'implantation des centres de secours. Mais il existe encore, dans de nombreux départements, une surdensité de centres de secours, certains centres ayant une activité très faible, inférieure à une intervention par jour. Ainsi, en Seine-et-Marne, le centre de Meilleray réalise une intervention tous les 11 jours et ceux de Beaumont-du-Gâtinais et de Maison-Rouge une tous les deux jours. La chambre a relevé que huit centres réalisaient, en moyenne sur une année, moins d'une intervention par jour.

Le système de gardes a fait l'objet d'un examen attentif de la part des juridictions financières. Il est apparu souvent inadapté et coûteux.

Les SDIS contrôlés privilégient, dans leur grande majorité, le régime de la garde postée de 24 heures (G24), suivie d'une interruption de service d'une durée au moins équivalente. Le régime de garde de 12 heures (G12) reste assez peu utilisé. L'importance des « gardes blanches », c'est-à-dire des gardes ne donnant lieu à aucune intervention, et la faible mobilisation opérationnelle des sapeurs-pompiers en garde montrent que le dispositif basé sur la G24 n'est pas bien adapté au volume global de l'activité et à ses variations (notamment entre l'activité nocturne et l'activité diurne).

Dans l'Essonne, le nombre annuel de gardes de 24 heures dû par chaque sapeur-pompier professionnel (SPP) ressort, en moyenne, à 101.

En Seine-et-Marne, le nombre de gardes s'établissait, en 2005, à 100 gardes de 24 heures pour les personnels non logés, 110 pour les pompiers logés en dehors de leur centre d'affectation et à 115 gardes pour ceux logés en centre.

Dans les Yvelines, les SPP non logés doivent rendre, annuellement, 97 gardes de 24 heures ou 133 gardes de 12 heures. Les SPP logés effectuent un temps de travail supplémentaire pour compensation du logement. Le mode de garde dominant reste celui de la garde postée de 24 heures, la G12 représentant moins de 20% du temps de travail.

La double qualité de sapeur-pompier professionnel et volontaire (SPV) est autorisée par les textes et apparaît assez répandue. Ce dispositif de double statut peut toutefois donner lieu à des dérives importantes, en matière d'indemnisation des travaux supplémentaires ou de respect d'un rythme de travail compatible avec les exigences de sécurité, c'est-à-dire une alternance acceptable de périodes de travail et de repos.

Les SDIS contrôlés par la chambre ont pris plusieurs dispositions afin d'encadrer la pratique du double statut. Le SDIS de la Seine-et-Marne a ainsi limité à 10% de la rémunération les vacances servies aux SPP dans le cadre de leur engagement de SPV. Dans l'Essonne, le cumul est interdit au sein d'un même centre et n'est possible que dans des conditions très restrictives au sein d'un autre centre mixte. Dans les Yvelines, le nombre total de double-statut doit être inférieur à un tiers de l'effectif en SPV du centre et l'obligation du temps de repos équivalent au temps de travail a été instituée.

Les SDIS ont tout intérêt à mutualiser leurs moyens de gestion avec d'autres SDIS ou avec les services du département. Plusieurs SDIS ont pris des initiatives dans ce sens qui demandent toutefois à être amplifiées.

Par exemple, le conseil d'administration du SDIS de l'Essonne a approuvé, en juin 2008, la création d'un groupement de commandes avec le département. Cette démarche de mutualisation, encore restreinte à des achats ciblés, devrait être étendue, dans les années à venir, au matériel informatique, aux copieurs, et, le cas échéant, aux véhicules légers et au matériel téléphonique.

Pour sa part, le SDIS des Yvelines a constitué plusieurs groupements de commandes avec le SDIS du Val d'Oise et la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) pour l'achat de bras aériens élévateurs automobiles et de consommables médicaux.

Les relations entre les SDIS, le service d'aide médicale urgente (SAMU) et les ambulanciers privés sont fréquemment source de frictions, voire de contentieux.

Plusieurs circulaires interministérielles ont défini les principes de partage de compétences entre SDIS, SAMU et ambulanciers privés, et ont demandé aux préfets d'agir pour que des conventions tripartites soient conclues dans chaque département³.

Dans de nombreux départements, l'accord des parties n'a pu être trouvé. Dans l'Essonne, la convention tripartite SDIS-SAMU-ambulanciers n'a jamais été signée compte tenu, selon le SDIS, de l'opposition des ambulanciers.

Lorsqu'elle existe, la convention ne donne pas toujours entière satisfaction. Il en va ainsi dans les Yvelines où le SDIS considère que plusieurs milliers de transports sanitaires par an sont effectués par le service au titre de l'aide médicale urgente, en dehors de ses missions propres. Or, d'après le SDIS, seules 541 carences d'ambulanciers ont été reconnues par le SAMU en 2009 et donc indemnisées au tarif prévu par les textes, soit 105 €. En Seine-et-Marne, après un contentieux engagé avec le SAMU de Melun, le SDIS estime que, désormais, les relations sont aplanies et la situation clarifiée. Il n'en considère pas moins que la rémunération de 105 € est notoirement insuffisante, au regard des coûts qu'il est amené à supporter.

Contact presse :

Chambre régionale des comptes d'Île-de-France

6, cours des Roches

BP 226 – Noisiel

77441 – Marne La Vallée cedex 2

Téléphone : 01 64 80 88 88

Télécopie : 01 64 80 87 04

CRCidfcom@idf.ccomptes.fr