

## Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

---

### PRESENTATION

---

*La loi municipale du 5 avril 1884 a organisé les services chargés de la lutte contre les incendies et des secours dans le cadre communal. Les communes ont ainsi, chacune, disposé de leur centre de secours doté de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. En 1938, pour permettre au préfet de mieux coordonner les actions de ces centres de secours, un service départemental d'incendie et de secours (SDIS) a été créé. En 1955, il est devenu établissement public départemental, présidé de droit par le président du conseil général.*

*La loi du 3 mai 1996, relative aux services d'incendie et de secours, a substitué à la logique d'organisation communale une logique départementale, dans le but de d'optimiser les moyens mis en œuvre et de renforcer les solidarités locales. Cette nouvelle organisation, appelée départementalisation, veillait à respecter les liens historiques et forts des sapeurs-pompiers avec les communes et leurs habitants.*

*Ainsi, le SDIS est devenu, à l'échelon territorial du département, le seul gestionnaire des moyens humains et matériels de lutte contre l'incendie et de secours. Transformé en établissement public autonome commun au département, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie, son président est désormais élu par le conseil d'administration. Ce dernier est composé de 22 ou 30 sièges, dont 8 reviennent au conseil général, le même nombre de sièges étant offert aux communes et aux établissements publics. Les autres sièges sont répartis au prorata des contributions versées. Cependant, la loi du 27 février 2002<sup>113</sup> a limité le nombre de sièges à 22, dont 14 au moins revenant à l'assemblée départementale qui dispose ainsi d'une majorité de droit au sein du SDIS.*

---

113) Loi n°2002-276 du 27 février 2002

*L'ensemble des moyens humains et matériels antérieurement mis en œuvre par les communes ou par leurs établissements publics de coopération intercommunale devait être transféré au SDIS. Les sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires <sup>114</sup>, constituent le corps départemental des sapeurs-pompiers. Ce corps est placé sous l'autorité d'un directeur, officier sapeur-pompier professionnel. Au 31 décembre 2003, l'effectif national de sapeurs-pompiers, y compris les sapeurs-pompiers militaires au nombre de 9 283<sup>115</sup>, s'élevait à 250 584 dont 35 172 professionnels (14 %), 195 917 volontaires (78 %). 9 884 appartiennent aux services de santé et 328 sont volontaires civils. 20 % de l'effectif des sapeurs-pompiers volontaires n'ont pas été intégrés dans un corps départemental et continuent d'exercer leurs missions dans le cadre communal.*

*Les chambres régionales des comptes ont procédé à une enquête commune pour analyser, dans le cadre de l'examen de la gestion, la mise en œuvre et les effets de la départementalisation des SDIS.*

*Cinq thèmes de vérification ont été retenus : l'organisation, les missions, les moyens humains, les moyens matériels et la situation financière. 40 d'entre eux, soit près de 42 % de l'ensemble, ont fait l'objet d'un contrôle portant sur la période de mise en œuvre de la départementalisation (1996-2003).*

Certains SDIS connaissaient, antérieurement à 1996, une départementalisation partielle, soit par la création d'un corps départemental de sapeurs-pompiers, soit par la gestion des matériels roulants mis à la disposition des services locaux. Ainsi, le rythme même de la mise en œuvre de la loi du 3 mai 1996 n'ayant pas été uniforme, les conséquences financières de la nouvelle organisation sont apparues avec des décalages dans le temps. Par ailleurs, et sans que des typologies puissent être dressées, les SDIS ne sont pas tous confrontés de la même manière au risque incendie et aux contraintes qui en découlent.

La départementalisation de 1996 s'est traduite généralement par l'accroissement des moyens humains et matériels des services d'incendie et de secours. Les conditions dans lesquelles s'est opérée la départementalisation font cependant craindre que l'augmentation des charges ne fragilise, à l'avenir, l'équilibre de leur financement.

---

<sup>114</sup>) A l'exception de ceux relevant d'un centre de première intervention, continuant à être administré par une commune.

### **Les catégories de SDIS**

Le classement des SDIS, opéré par arrêté du ministre de l'intérieur, prend en compte la population du département, le budget de l'établissement et les effectifs du corps de sapeurs-pompiers et le cas échéant l'existence d'un risque particulier justifiant le classement en catégorie supérieure. Le classement emporte conséquence sur les normes relatives au nombre de sapeurs-pompiers et à l'encadrement du corps.

Les SDIS examinés par les CRC constituent ainsi un échantillon représentatif de leur diversité : 16 % appartiennent à la 1<sup>ère</sup> catégorie, 18 % à la 2<sup>ème</sup> catégorie, 28 % à la 3<sup>ème</sup> catégorie, 25 % à la 4<sup>ème</sup> catégorie et 13 % à la 5<sup>ème</sup> catégorie.

## **I – L'activité des services d'incendie et de secours**

Pour l'opinion publique, les sapeurs-pompiers sont les soldats du feu. Et de fait, la loi du 3 mai 1996 attribue aux SDIS une compétence exclusive en matière de prévention, de protection et de lutte contre les incendies. Cependant, avec les autres services et professionnels concernés (services de la sécurité civile, professionnels de la santé...), ils concourent également 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. L'ensemble de ces missions, énumérées à l'article L.1424-2 du code général des collectivités locales (CGCT), constitue les missions obligatoires des SDIS.

D'autres missions, bien que relevant des compétences facultatives des SDIS, occupent toutefois, une place croissante, sinon prépondérante, dans leur activité.

## A – La mesure de l'activité des SDIS

### Répartition des interventions des SDIS (1997-2003)

	1997	1999	2001	2003 (116)
Incendies	321 093	353 433	356 208	369 041
Accidents de la circulation	405 060	409 616	390 433	302 170
Secours à victime	1 264 666	1 561 719	1 310 998	1 866 431
Accidents liés à l'environnement	136 844	205 000	147 284	-
Sorties pour prévenir un accident	597 313	757 753	601 558	-
Sorties diverses	464 185	491 254	286 176	666 207
<b>Total</b>	<b>3 189 161</b>	<b>3 778 775</b>	<b>3 092 657</b>	<b>3 203 849</b>

(Source : enquête CRC et direction de la sécurité civile)

Ces données, établies sur la base des tableaux statistiques fournis par les SDIS à la direction de la sécurité civile du ministère de l'intérieur, ne permettent pas de quantifier de manière précise la nature et le volume de leur activité : les données recueillies auprès des SDIS sont déclaratives et leur fiabilité dépend du dispositif informatique de renseignement utilisé par le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours (CODIS) ; surtout, elles portent sur la nature des interventions et non sur le nombre de sorties, une sortie pouvant être occasionnée par plusieurs faits générateurs. Enfin, elles n'enregistrent ni le temps d'intervention, ni le nombre de sapeurs-pompier engagés.

Il ressort toutefois de ces données que sur la période, les interventions pour incendies représentent, en moyenne, 10 % du total<sup>117</sup>.

<sup>116</sup>) A partir de l'exercice 2002, les rubriques statistiques ont été redéfinies par la Direction de la défense et de la sécurité civile. De 6 elles ont été ramenées à 4, les chiffres concernant les « accidents liés à l'environnement » et ceux de la rubrique « sorties pour prévenir un accident » ayant été ventilés sur les autres rubriques, à l'exception de la rubrique « incendies ». Par ailleurs, les données ci-dessus n'intègrent pas les interventions des sapeurs-pompier de Paris et de Marseille. Ces dernières ont été au nombre de 523 644 en 2003, majoritairement constituées par le secours aux victimes (345 723).

Cela signifie que le SDIS n'exerce sa compétence exclusive que dans la limite d'une intervention sur dix et qu'en conséquence il intervient neuf fois sur dix, soit dans le cadre d'une compétence partagée, soit au titre d'une compétence facultative. Les secours à victime représentent, à eux seuls, plus de quatre interventions sur dix.

Ces données ne recoupant que partiellement les catégories inscrites dans la loi, il n'est pas possible de distinguer, parmi les secours à victime, le niveau d'urgence. En conséquence, les SDIS ne peuvent pas faire la part des interventions qui relèvent de leurs compétences obligatoires (secours urgents) de celles qui n'en relèvent pas (secours non urgents). Cette imprécision a des conséquences sur les recettes du SDIS, qui ne peut facturer que les interventions facultatives.

Seule une mesure de l'activité prenant en compte les moyens mobilisés (personnel/heure ou personnel/jour et matériel) et le temps d'intervention permettrait de connaître la part respective de chaque type d'interventions, et donc de celle consacrée à la lutte contre l'incendie. Elle permettrait une meilleure adaptation des moyens aux missions et une mesure des performances des services.

## **B – Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)**

Le SDACR dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doit faire face le SDIS. Le document doit permettre d'évaluer l'adéquation des moyens de secours à la réalité des risques du département, de fixer des priorités dans l'organisation territoriale des moyens ainsi que dans la programmation de l'investissement. Les trois circulaires du ministère de l'intérieur qui ont encadré l'élaboration des SDACR rappellent que la couverture parfaite des risques n'existe pas et que l'appréciation du rapport coût / efficacité de la couverture retenue est indispensable pour opérer des choix. En d'autres termes, le SDACR vise moins à répondre de manière uniforme à toutes les situations de risques identifiées qu'à énoncer des choix dans la prise en charge de ces risques.

---

117) Ce taux avoisine les 20 % pour le SDIS de Corse-du-Sud et les 27 % pour celui de la Haute-Corse en raison de l'importance des feux de forêts, qui dans ce dernier département, représentent, à eux seuls, 20 % des interventions. En revanche, pour des risques de nature similaire à ces deux départements, le SDIS des Bouches-du-Rhône montre un taux d'intervention sur les incendies qui n'est que très légèrement supérieur à la moyenne nationale.

La réalisation d'un tel schéma avait été prescrite par le décret du 6 mai 1988 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours. La loi du 3 mai 1996 en a fait la clé de voûte de la départementalisation. Il devait être arrêté par le préfet, sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS, dans un délai de deux ans à la date de la promulgation de la loi.

De nombreux schémas ont été arrêtés postérieurement à la date limite du 3 mai 1998.

### **1 – Le maillage du territoire reste inchangé**

Dans l'inventaire, les SDACR ont identifié traditionnellement :

- les risques courants, dont l'occurrence est élevée mais de gravité relative : incendies de locaux d'habitation, accidents de la circulation...
- et les risques particuliers, dont l'occurrence est faible mais les effets importants : catastrophes naturelles, accidents technologiques...

Pour les risques courants, la majorité des schémas prévoient un délai maximum d'intervention de 20 minutes pour atteindre les lieux du sinistre. Cependant, des contraintes géographiques et climatiques peuvent allonger ce délai.

L'analyse des schémas appelle quatre observations :

- Pour les risques courants, la culture qui prédomine dans les SDIS est celle de la lutte contre le feu et l'organisation du service y répond par une répartition adéquate des moyens matériels. Or, dans la réalité<sup>118</sup>, le risque le plus courant auquel le service doit faire face est celui du secours à victime. Les schémas ne paraissent pas, pourtant, avoir organisé le service en fonction de cette évolution.

- Par ailleurs, la notion de risque courant en matière d'incendie ne recouvre pas la même réalité selon la localisation des SDIS. Dans la zone méditerranéenne, les conditions climatiques peuvent transformer un risque courant en risque particulier au regard de l'ampleur du sinistre et de ses conséquences. Les moyens à engager relèvent alors du risque particulier et ne peuvent trouver de réponse que dans la complémentarité avec les autres SDIS et les moyens de la sécurité civile relevant de l'Etat.

---

118) Voir les statistiques d'interventions ci-avant

- Par nature, les risques particuliers ont une occurrence faible mais nécessitent en général des moyens appropriés coûteux et exigent des technicités spécifiques. Tel est le cas, par exemple, des risques industriels. Face à ces risques, les schémas ne développent guère la voie d'une collaboration inter SDIS qui permettrait de limiter les coûts. Cette carence ne signifie pas pour autant que la coopération n'existe pas : lors d'évènements exceptionnels, des renforts de moyens humains et techniques sont engagés, et des actions de formation peuvent être conduites en commun. Mais elle reste factuelle : elle ne s'est pas concrétisée dans la création, au sein d'une même zone de défense, d'établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours dont la mission eût été d'acquérir ou de louer des moyens matériels et de mutualiser ainsi les équipements, ce que la loi relative à la départementalisation autorisait.

Dans la logique de mutualisation, il est regrettable au demeurant que les SDACR, qui restent un document limité aux SDIS, n'aient pas pris en comptes les moyens de la sécurité civile.

- L'objectif très généralement retenu d'intervenir sur place dans les 20 minutes de l'alerte est antérieur à l'établissement des schémas. Les SDACR maintiennent ce choix sans toutefois exposer les raisons qui le justifient. Il a cependant conduit les SDIS à ne pas modifier le maillage du territoire et, en conséquence, à maintenir les centres de première intervention (CPI) qui constituent la plus petite unité territoriale. Ces centres doivent être dotés, selon la réglementation, de sapeurs-pompiers et de moyens matériels qui les rendent aptes à intervenir, même si, en réalité, leur taux d'activité est resté faible : moins d'une dizaine de sorties par an pour nombre d'entre eux.

Un bilan coût/avantage, préconisé par la circulaire susmentionnée, aurait probablement conduit à concevoir différemment le maillage du territoire. Et si d'autres raisons (visibilité de l'action, proximité avec les habitants, développement du volontariat...) ont pu conduire au maintien du statu quo, ces choix ne sont pas clairement justifiés, ni analysés dans leurs effets et leur coût.

Dans l'esprit de la réforme conduisant à la départementalisation, la révision des SDACR devrait être l'occasion de s'interroger sur ce statu quo. Ainsi la question du maintien de tous les centres de première intervention mériterait-elle d'être étudiée de façon approfondie, à l'exemple de ce qui a été fait par le service des Bouches-du-Rhône.

## **2 – Le traitement de l’alerte : une efficacité qui n’est pas mesurée**

Avant le 3 mai 2001, les SDIS devaient disposer d’un ou plusieurs centres de traitement de l’alerte (CTA) et d’un centre opérationnel départemental d’incendie et de secours (CODIS) chargé du commandement et de la coordination des activités opérationnelles. Ces deux instruments participent à la recherche d’efficacité et de rationalisation visée par la départementalisation et organisée par le SDACR.

La plupart des SDIS ont respecté le délai légal ; les CODIS et les CTA ont souvent constitué un des premiers lourds efforts d’investissement réalisés. Si la majorité des SDIS a opté pour un seul CTA en lieu et place des centres communaux antérieurs, très peu ont saisi l’opportunité de regrouper le centre de traitement de l’alerte (le "18") avec les centres de réception et de régulation des appels du SAMU (le "15"). Le SDIS du Puy de Dôme, qui par ailleurs a maintenu l’existence de 2 CTA, est pionnier en la matière puisque l’un de ses deux CTA est situé dans les locaux d’un centre hospitalier universitaire, contigu aux moyens du SAMU. L’investissement a été réalisé par le CHU avec une participation du SDIS.

Par ailleurs, les SDIS auraient eu intérêt à tirer les conséquences de la mise en place du numéro d’appel d’urgence européen (112). Le SDIS des Bouches-du-Rhône dispose ainsi depuis peu d’un centre de traitement des appels unique pour tout le département (sauf Marseille).

D’une manière générale, le traitement de l’alerte constitue une charge importante des SDIS. En effet, soit à travers le "18", soit à travers le "112", ils traitent des appels qui ne relèvent pas de leurs compétences, alors qu’ils en supportent, seuls, la charge financière. Un SDIS a ainsi déclaré réceptionner 50 000 appels par an ne donnant lieu qu’à 16 000 interventions. Il réfléchit en conséquence à la création d’un centre commun entre le "15" et le "18".

Les directeurs de SDIS considèrent que les délais d’intervention ont été réduits par la départementalisation. Mais aucun élément ne permet d’étayer cette affirmation en l’absence de données antérieures à la départementalisation. Cette carence généralisée du dispositif dévaluation pourtant prévu au SDACR risque de peser sur les conditions de sa révision, telle qu’elle est prévue à l’art. L.1424-7 du CGCT.

### **Des interrogations sur la nature juridique du SDACR**

Le SDACR est un arrêté préfectoral publié aux registres des actes administratifs de la préfecture et du SDIS. Il est communicable à tout administré en faisant la demande.

Les schémas arrêtent des délais d'intervention calculés à partir de la réception de l'alerte au CTA jusqu'à l'arrivée des premiers secours sur le site. Ces délais peuvent être présentés comme impératifs ou au contraire donnés à titre indicatif. Dans ce dernier cas ils sont entourés de précautions : ils ne sont réalisables que dans des conditions climatiques et de circulation optima ou bien hors "zones reculées", sans que ces zones soient définies.

Ces deux approches témoignent de la prudence des SDIS face à une éventuelle mise en cause de leur responsabilité par des tiers en cas de non respect des délais fixés dans le SDACR dont l'occurrence dépend de la nature juridique réelle accordée à ce schéma.

En effet, lorsque le SDACR arrête des orientations fondamentales, il pourrait être assimilé à un schéma directeur. Traditionnellement, de tels schémas n'ont pas d'effets juridiques sur les particuliers. Cependant, lorsque le SDACR est plus précis en application des orientations fondamentales arrêtées, celui-ci pourrait lier le SDIS à un impératif de résultats.

Dans la même logique juridique, l'interrogation vaut pour les deux autres documents qui accompagnent le SDACR et comportent des obligations de moyens.

Selon les dispositions de l'article L.1424-12, le plan d'équipement "*est arrêté par le conseil d'administration en fonction des objectifs de couverture des risques fixés au SDACR*". Ainsi les moyens accordés par le conseil d'administration du SDIS devront être compatibles avec les objectifs du SDACR. Il en va de même pour le règlement opérationnel qui, affectant les moyens dans les centres de secours, est arrêté par le préfet en prenant en considération le SDACR (article R.1424-42).

Une incompatibilité entre l'un de ces documents et le SDACR pourrait servir de fondement à la mise en cause de la responsabilité, soit de l'établissement public soit de l'Etat.

Ces interrogations ne sauraient être sous estimées en raison des conséquences financières que cette mise en cause pourrait entraîner.

## C – Les transports sanitaires

Les SDIS peuvent effectuer des transports sanitaires par application combinée des dispositions législatives qui leurs sont spécifiques<sup>119</sup> et des dispositions réglementaires organisant ce type de transport<sup>120</sup>.

Ils interviennent dans trois types de situation :

- assurer les évacuations d'urgence de victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ; alors que la loi du 22 juillet 1987 limitait l'intervention du SDIS aux accidents sur la voie publique, la loi du 3 mai 1996 a supprimé la référence à la voie publique pour lui substituer celle de secours d'urgence ; cette compétence est partagée avec les autres services et professionnels du secteur que sont, par exemple les services hospitaliers ;
- suppléer les carences des moyens de transports sanitaires privés agréés ; lorsque ces transports sont réalisés à la demande de la régulation médicale du centre 15, ils font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence ;
- effectuer des transports sanitaires, dans le cadre de conventions passées avec les établissements hospitaliers dotés d'un SAMU ou d'un SMUR (circulaire interministérielle du 2 février 1996 sur la collaboration SDIS-SAMU).

Les modalités de prise en charge des transports sont très diverses d'un SDIS à l'autre et au sein d'un même SDIS. En intégrant les corps communaux, les SDIS ont en effet dû assumer l'héritage de cultures locales fortes et d'habitudes de travail préexistantes ;

### 1 – Les interventions dans le cadre des compétences partagées

Les évacuations d'urgence font partie des compétences obligatoires partagées et ne donnent pas lieu à prise en charge financière par des tiers. Elles posent, cependant, un problème de coordination entre les services de santé et de secours médical des SDIS et les services

---

119) (articles L.1424-2 et L.1424-42 du CGCT)

120) (article 19 du décret du 30 novembre 1987 relatif à l'agrément des transports sanitaires terrestres)

urgentistes des hôpitaux : l'intervention des SDIS n'est en effet plus restreinte au motif "d'accidents intervenus sur la voie publique" mais englobe le motif de l'urgence qui est partagé avec les services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR).

Les modalités de la coordination des interventions entre ces services est précisée par convention. Cette coordination suppose divers critères de répartition : territoire (délais d'intervention) et moyens respectifs. Une minorité de SDIS déclare ne pas avoir conclu de convention de coordination. Même si l'absence de convention ne signifie pas absence de coordination, elle laisse la porte ouverte à un désordre, voire à une concurrence dans la mise en œuvre des moyens.

Au-delà, plusieurs questions n'ont pas encore reçu de réponses satisfaisantes :

- l'harmonisation des cultures entre les opérateurs non spécialisés CTA<sup>121</sup> du CODIS (18) et les médecins du CRRA<sup>122</sup> (15) reste problématique : il conviendrait qu'une même analyse soit effectuée pour caractériser de façon identique les niveaux de "détresse vitale" ou de secours d'"urgence". Cette préoccupation a conduit le SDIS de Vaucluse à partager avec le SAMU, depuis 2003, un centre commun de traitement de l'alerte.
- en cas de régulation médicale par le centre 15 et de retour sur le SDIS, celui-ci ne dispose pas réellement des moyens pour vérifier qu'il s'agit d'un véritable secours d'urgence et non d'un transport par carence des ambulanciers privés.

## **2 – Les interventions donnant lieu à prise en charge financière**

Les interventions facultatives donnent lieu à participation financière des bénéficiaires. Elles correspondent à trois types de situation : la mise à disposition de moyens en faveur des centres hospitaliers, la suppléance d'une carence des ambulanciers privés et les interventions effectuées à la demande des personnes privées ou publiques mais qui ne se rattachent pas à l'une des missions de service public définies à l'article L.1424-2 du CGCT.

---

121) Centre de traitement des appels

122) Centre de réception et de régulation des appels,

### **La prise en charge des missions facultatives**

L'article L. 1424-42 du CGCT définit les modalités de prise en charge des missions facultatives

1° les interventions effectuées à la demande des usagers donnent lieu à participation selon des modalités fixées par le conseil d'administration;

2° les interventions effectuées à la demande de la régulation du centre 15 n'ayant pas le caractère de l'urgence sont prises en charge par les centres hospitaliers sièges, selon les modalités fixées par convention entre les parties et par circulaire (soit 90€ par intervention) ;

3° les interventions sur le réseau routier et autoroutier concédé font l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires dans le cadre de conventions conclues entre les parties et selon les modalités fixées par circulaire.

#### *a) La mise à disposition de moyens en faveur des centres hospitaliers*

Les établissements hospitaliers disposant d'un service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR), doivent être dotés des véhicules nécessaires au transport des patients, de l'équipe médicale et de son matériel, ainsi que des personnels nécessaires à l'utilisation de ces véhicules. Les véhicules et les personnels peuvent être mis à disposition de l'établissement considéré (art. D 712-73 du code la santé publique).

Sur le fondement de ces dispositions réglementaires arrêtées en 1980 et modifiées en 1995, les centres hospitaliers et les centres communaux avaient conclu des conventions de mise à disposition de moyens. Le plus souvent, les services communaux d'incendie et de secours mettaient à disposition des centres hospitaliers un véhicule sanitaire avec un chauffeur. Les formules sont très diverses, les prestations étant délivrées à titre gratuit ou donnant lieu à rémunération. Les modalités de calcul de la prise en charge financière sont le plus souvent forfaitaires mais, selon les données disponibles, toujours inférieures au coût réel supporté par les SDIS.

Le SDIS des Vosges en offre un exemple. La mise à disposition d'un véhicule avec chauffeur correspond au coût de cinq postes de sapeur-pompier à temps plein. Par convention, la facturation forfaitaire est fixée à 109 763 € par an. Or, le coût annuel d'un emploi de sapeur-pompier professionnel pouvant être évalué à 43 000 €, les frais du personnel mis ainsi à disposition s'élèvent, en réalité, à 215 000 € par an. La facturation du service ne représente, dès lors, que 51 % des

rémunérations des agents mis à disposition. Aux rémunérations, il faudrait ajouter les coûts directs d'utilisation du véhicule et les coûts indirects de remplacement des cinq sapeurs-pompiers ainsi utilisés et, de fait, placés dans l'incapacité d'être mobilisables sur les missions de compétence obligatoire. En 2002, les conventions conclues ont généré une recette annuelle de 390 269 €. Dans le cadre de leur renégociation, le SDIS des Vosges indique un objectif de recettes de 1,07 M€ qui reste cependant en deçà du coût réel.

*b) L'intervention par constat de carence des ambulanciers privés*

Les SDIS constatent une forte augmentation de la demande de transports sanitaires par carence des ambulanciers privés. Cette augmentation est principalement sensible le week-end et la nuit. Le SDIS des Vosges évalue à 2 500 le nombre de transports sanitaires ainsi effectués.

Les modalités de mise en œuvre de ce type de transport sont là aussi très diverses. Gratuites dans les SDIS n'ayant pas conclu de conventions avec les centres hospitaliers, elles sont le plus souvent facturées au forfait, mais sans commune mesure avec le coût réel.

Le SDIS de la Moselle a conclu en 2000 des conventions avec quatre centres hospitaliers. Le coût d'intervention y a été forfaitairement arrêté à 70,13 €. La recette générée en 2002 s'élève à 0,94 M€, soit 1,6 % des recettes de fonctionnement. En application des nouvelles dispositions législatives, la circulaire interministérielle du 1<sup>er</sup> et 13 octobre 2003 a fixé le coût forfaitaire de ce type d'intervention à 90 €. Sur la base de ce coût, les recettes du SDIS de la Moselle seraient ainsi portées à 1,21 M€ pour 13 447 interventions, soit 2 % de ses recettes de fonctionnement. Le forfait de 90 € reste cependant inférieur au coût réel. En 1999, le SDIS d'Ille et Vilaine évaluait le coût d'intervention d'un VLM<sup>123</sup> de nuit, hors agglomération, pour un trajet de 24 km, à 106,71 € ; ce coût, reste supérieur au tarif forfaitaire fixé par la circulaire précitée.

D'une manière générale, les SDIS estiment, sans pouvoir précisément le justifier, que les recettes générées par les transports sont très largement inférieures aux coûts réels qu'ils supportent. Une telle sous-évaluation de l'ensemble des coûts réels supportés par les SDIS pour ces interventions, équivaut à un transfert de charge de l'assurance maladie vers les budgets des collectivités territoriales. Pour pouvoir facturer ces prestations à leur coût réel, les SDIS devraient toutefois au préalable analyser leurs coûts.

Il en va de même pour la prise en charge des frais d'intervention des SDIS sur les ouvrages routiers et autoroutiers dont la gestion relève de sociétés concessionnaires. Les modalités financières de ces interventions ont longtemps été une source de malentendus, voire de contentieux. Cependant, la loi du 27 février 2002<sup>124</sup>, relative à la démocratie de proximité, met à la charge de ces concessionnaires les frais d'interventions en renvoyant à une convention départementale les modalités de facturation, les barèmes des prestations et les conditions de mise à disposition des infrastructures.

L'arrêté fixant le modèle-type de la convention n'est intervenu que le 7 juillet 2004, modifié le 4 septembre. Ce cadre devrait donc permettre désormais à chaque SDIS de clarifier ses relations, notamment financières, avec les concessionnaires d'autoroute.

*c) Les interventions facultatives à la demande des particuliers et les manifestations publiques*

Les interventions facultatives à la demande des particuliers, sont comptabilisées pour partie dans la catégorie statistique "sorties diverses" qui représente 10 % des interventions, soit autant que les interventions pour lutte contre l'incendie.

Une délibération du conseil d'administration d'un SDIS en offre une description partielle : "*sauf en cas de réquisition, les débouchages d'égouts ou de canalisations, le remplissage ou la vidange de piscines, la pose ou la dépose de banderoles, la récupération ou la capture d'animaux ne seront plus effectués*".

Si majoritairement les conseils d'administration ont délibéré en faveur de la participation des bénéficiaires aux frais engagés, certains SDIS continuent de considérer que ces interventions doivent être gratuites parce qu'elles relèvent du service public. Il est vrai que la facturation des interventions, telles que la neutralisation des nids de guêpes, altère l'image des sapeurs-pompiers dans la population. Aussi certains SDIS ont accompagné la facturation de ces frais d'intervention, d'une campagne de sensibilisation ou d'information auprès des usagers, mais aussi auprès des sapeurs-pompiers eux-mêmes, dont beaucoup ont une idée de leur mission conforme à celle de la population dont ils sont issus.

---

123) Véhicule léger médicalisé

124) Modifiant l'article 1424 42 du code général des collectivités territoriales.

La facturation du service rendu semble avoir pour conséquence une diminution du nombre des sollicitations. Ainsi, le SDIS de Saône et Loire, après avoir facturé les opérations en 2002 pour un montant total de 42 000 €, n'est intervenu que pour détruire 1326 nids contre 1 866 en 2001 et ouvrir 355 portes contre 422 l'année précédente.

Les modalités de facturation retenues par les différents services sont hétérogènes. Elles peuvent être forfaitaires ou calculées sur la base de l'engagement des moyens. Cette diversité traduit une hésitation entre deux logiques, la participation aux frais ou la facturation à partir des coûts réels de l'intervention. Par exemple, la neutralisation des nids d'hyménoptères peut être facturée entre 30 et 552 €. Au SDIS de la Meuse, le conseil d'administration a décidé d'introduire en 1999 une référence à la durée d'intervention. Ainsi l'utilisation d'une échelle pivotante est désormais valorisée au tarif de 304,90 € de l'heure. Pour autant, il n'est pas certain que ce type d'interventions, facturées au coût réel, puisse constituer des recettes nouvelles. Les comptables des SDIS font état, en effet, de la difficulté à recouvrer les titres émis compte tenu, d'une part de la modicité de la plupart des prix facturés et, d'autre part, de la réticence qu'ont encore les sapeurs-pompiers eux-mêmes à facturer certaines de leurs interventions.

Dans ces circonstances, les SDIS auraient un intérêt réel à s'interroger sur la pertinence de ce type d'interventions à la demande de particuliers.

La question se pose dans des termes certes différents mais voisins lorsque les SDIS assurent la sécurité des manifestations publiques, en mobilisant du personnel et du matériel pendant un ou plusieurs jours. A ces coûts directs, il faut ajouter les coûts induits par le remplacement des sapeurs-pompiers rendus indisponibles pour d'autres interventions. L'absence de statistiques précises ne permet pas, cependant, de quantifier la charge réelle supportée par les SDIS pour ce type de prestation de service.

Si les conventions conclues entre les SDIS et les organisateurs de manifestations sont établies sur la base de la mise à disposition des moyens effectifs, les coûts pratiqués varient d'un SDIS à l'autre et, au sein d'un même SDIS, la gratuité et la facturation se côtoient en fonction de la nature des manifestations, voire de la personnalité des organisateurs.

L'absence de facturation au coût réel sous-estime généralement le prix de la sécurité des manifestations publiques et en transfère abusivement la charge sur les collectivités locales, ce qui est d'autant moins justifié que certaines de ces manifestations génèrent des bénéfices de nature commerciale.

## **II – Le coût des missions de lutte contre l’incendie et d’organisation des secours**

Du point de vue des départements comme des communes, la départementalisation a conduit à une forte augmentation des dépenses d’incendie et de secours. Les SDIS n’y voient que le rattrapage des moyens nécessaires à la sécurité, y compris pour ce qui concerne les mesures statutaires de revalorisation des carrières. S’il est aisé de s’accorder sur le constat d’une augmentation des coûts, la part revenant à la mise en œuvre de la départementalisation est plus difficilement quantifiable, d’autant que les coûts induits par la mise en œuvre des accords relatifs à l’aménagement et à la réduction du temps de travail compliquent l’analyse.

### **A – L’augmentation des dépenses**

La départementalisation s’est traduite par un accroissement important des budgets des SDIS au cours des cinq années qui suivent la publication de la loi. Si l’on compare le budget de fonctionnement des SDIS en 1996 et celui de 2001 on observe de fortes progressions : recettes de fonctionnement + 265 %, dépenses de fonctionnement + 240 %. Une analyse de cette évolution des budgets des SDIS, ouvre cependant la voie à une opinion plus nuancée.

Avant la départementalisation, le budget des SDIS ne rendait compte que des dépenses de fonctionnement d’un état-major exerçant une des compétences dévolues aux services d’incendie et de secours, mais ne retraçait pas les dépenses relatives aux opérations et à la gestion de ces mêmes services. Désormais, il retrace l’ensemble des dépenses liées aux moyens humains et matériels de la lutte contre l’incendie et de l’organisation des secours à l’échelle du département, à l’exception de celles qui continuent d’être supportées par les communes pour les centres de première intervention non intégrés.

Il en résulte que la comparaison, sans correctif, des budgets des SDIS avant et après la départementalisation ne permet pas d’évaluer le coût de la réforme. Pour ce faire, il conviendrait de comparer le niveau agrégé des charges d’incendie et de secours supportées par les communes et le SDIS avant la mise en œuvre de la départementalisation, avec le budget du SDIS départementalisé.

Une telle comparaison aurait théoriquement été rendue possible si les dispositions législatives avaient été appliquées.

#### **L'évaluation préalable des charges**

Les dispositions de l'article L.1424-46 du CGCT disposent que la première élection des membres du conseil d'administration d'un SDIS devait être précédée de l'évaluation des charges supportées par les collectivités et établissements publics, afin de procéder à la répartition des sièges, en fonction de leurs parts respectives, constatées dans la moyenne des dépenses des services d'incendies et de secours. Cette moyenne prend en compte les cinq derniers comptes administratifs connus des collectivités et établissements pour le fonctionnement et les dix derniers pour l'investissement.

A quelques rares exceptions près, ces évaluations n'ont pas été produites par les SDIS dans le cadre de l'enquête. Celles qui l'ont été sont sujettes à caution, soit parce qu'elles sont incomplètes, soit parce qu'elles sont contestées par les SDIS eux-mêmes.

Ainsi, pour le SDIS des Vosges, lors de la première élection des membres de son conseil d'administration, sur 320 collectivités et établissements de coopération intercommunale, 22 % d'entre eux ont été défaillants à des degrés divers : 28 communes n'ont pas renseigné le questionnaire relatif aux dépenses d'incendie et de secours, 41 n'ont produit aucun justificatif à l'appui et 3 ont apporté des réponses jugées insuffisantes.

Les services remarquent également que, souvent, seuls les moyens opérationnels auraient été pris en compte, les charges de gestion administrative n'étant pas isolées dans le budget général de la collectivité. Il en résulterait une sous-estimation des dépenses d'incendie et de secours à la charge des collectivités locales, avant la départementalisation.

Sous ces réserves et lorsque la comparaison est possible, ses résultats présentent des évolutions très diverses.

De 1996 à 2001, année où la départementalisation est considérée comme achevée, les budgets des SDIS départementalisés au cours de cette période ont progressé annuellement entre 6 et 10 %. Le SDIS du Pas de Calais établit à 28,54 M€ le coût de ses charges en 1994 ; en 2002, ce coût est de 59,03 M€, soit une augmentation annuelle de 9,5 %. Pour le SDIS de la Haute-Corse, la progression annuelle est de 9 % de 1996 à 2001.

Au cours de cette même période, les budgets des SDIS départementalisés avant 1996 ont connu une progression plus modérée, comprise entre 5 et 8 % par an. Le budget du SDIS des Landes, départementalisé depuis 1994, s'accroît de 7,7 %. Le budget du SDIS de la Corse du Sud, partiellement départementalisé depuis 1992, augmente annuellement de 4,75 % et celui de la Creuse de 4,2 %.

Il n'en demeure pas moins que la réforme de 1996 n'a pas été conduite à coûts constants et que la rationalisation des moyens à l'échelon départemental ne s'est pas traduite par une réduction de charges.

## **B – Les dépenses de personnel**

Les effectifs salariés des SDIS sont constitués par les sapeurs-pompiers professionnels, les personnels administratifs et les personnels techniques. Les dépenses de personnel correspondantes, qui représentent en moyenne 70 % des charges du budget de fonctionnement, ont augmenté, du fait des créations nettes d'emplois, de la revalorisation des régimes indemnitaires et, à partir de 2002, des effets de l'aménagement et de la réduction du temps de travail.

### **1 – Des créations nettes d'emplois**

Les créations nettes d'emplois révèlent, en effet, différentes logiques.

#### *a) Les emplois de sapeurs-pompiers professionnels*

La départementalisation a bénéficié en premier aux sapeurs-pompiers professionnels dont le nombre a augmenté de 15 % de 1996 à 2001, passant de 27 526 à 31 749.

Une part des créations nettes d'emploi décidées par les SDIS est constituée par l'intégration<sup>125</sup> des sapeurs-pompiers volontaires au corps départemental.

---

125) Les sapeurs-pompiers volontaires, desservant un centre de secours principal ou un centre de secours, ont été intégrés de droit au corps départemental comme les professionnels. Le transfert des sapeurs-pompiers volontaires desservant des centres de première intervention est resté facultatif.

Cette opération a généralement impliqué la mise en œuvre de moyens supplémentaires pour assurer l'encadrement opérationnel et administratif. Toutefois, la proportion de ces moyens nouveaux est variable d'un SDIS à l'autre : égale à 1 sapeur-pompier professionnel pour 5,7 sapeurs-pompiers volontaires au plan national, elle peut être de 1 pour 23,5 dans les SDIS bénéficiant d'une forte tradition de volontariat. La constitution du corps départemental a ainsi généré des charges indirectes de gestion qui ont été évaluées dans les conventions de transfert. Le SDIS de la Haute-Corse les a fixées à 68,3 € par an et par sapeur-pompier volontaire intégré, soit l'équivalent de 0,3 % des recettes de fonctionnement. Le SDIS des Vosges a retenu le principe d'un forfait de 1,52 € par habitant pour l'ensemble des coûts de gestion transférés, soit l'équivalent de 4,3 % des recettes de fonctionnement en 2002.

Le deuxième facteur d'augmentation des effectifs, alors qu'ils étaient globalement stables jusqu'en 1998, est la mise en œuvre des SDACR qui créent des besoins nouveaux pour répondre aux objectifs de couverture des risques. Le calcul des effectifs nécessaires est toutefois rarement motivé et justifié.

Ce calcul est contraint par des normes réglementaires qui fixent les minima nécessaires au fonctionnement des centres de secours, selon leur catégorie de classement (centre de secours principal, centre de secours et centre de première intervention). Par exemple, un centre de secours principal devant être en capacité d'assurer simultanément le départ pour deux types d'intervention, il doit disposer d'un effectif minimum de garde de 14 à 18 sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires. Le SDACR peut augmenter ces minima en tenant compte du régime de travail en vigueur dans chaque SDIS. Par ailleurs, les taux maxima d'encadrement sont fonction de l'effectif du corps et de la catégorie du SDIS.

Dans les faits, il existe un écart important entre les effectifs opérationnels minima et les effectifs opérationnels réels. Le SDIS des Vosges constatait, en 2001, un déficit quotidien de 189 sapeurs-pompiers, l'effectif réel ne représentant ainsi que 65 % de l'effectif théorique. A l'opposé, le SDIS de la Haute-Corse affiche la même année un effectif correspondant à 171 % de l'effectif minimum.

Lorsque l'effectif réel est supérieur à l'effectif théorique, l'écart ne signifie pas, pour autant, que le corps départemental soit en sureffectif. En particulier, si tous les sapeurs-pompiers professionnels ont la même disponibilité, celle des volontaires est très variable. Un exemple montre que la détermination de l'effectif optimum reste un exercice difficile. En 2000, le SDIS du Calvados a fait expertiser par un cabinet d'études les besoins en sapeurs-pompiers. Le diagnostic proposait un plan de recrutement de 150 sapeurs-pompiers professionnels sur 10 ans. Une

deuxième étude, réalisée par le département, ramenait ce chiffre à 62. Les écarts montrent la difficulté réelle d'évaluer les besoins en sapeurs-pompiers.

Compte tenu de l'enjeu que constitue, pour l'avenir, le recrutement des sapeurs-pompiers professionnels, les SDIS auraient intérêt à se doter d'outils communs d'évaluation des besoins en personnels professionnels et volontaires.

#### *b) Les sapeurs pompiers volontaires*

Les sapeurs-pompiers volontaires, avec un effectif de près de 200 000 personnes soit environ 80 % de l'effectif total des SDIS, constituent l'élément essentiel sur lequel repose le dispositif de secours aux personnes et de lutte contre l'incendie dans notre pays. Cette présence permet, quasiment à elle seule, de disposer du maillage de centres de secours tel qu'il est aujourd'hui défini, notamment les centres ruraux.

Cependant, le corps des SPV est resté stable ces dernières années alors que le nombre d'interventions a fortement augmenté : de 1996 à 2002, le nombre des sapeurs-pompiers volontaires n'a progressé que de 2 %, contre 15 % pour les professionnels. Cet apport essentiel dans le fonctionnement des SDIS risque cependant d'être remis en cause car le recrutement de professionnels ne suffit pas à compenser la décreue des engagements de volontaires dont la durée n'a cessé de diminuer pour se stabiliser à 8 ans, un tiers des recrues ayant aujourd'hui moins de 5 ans d'ancienneté.

#### *c) Les emplois administratifs et techniques*

Au 31 décembre 2002, en moyenne nationale, les SDIS disposaient de 1 emploi budgétaire d'agent administratif et technique<sup>126</sup> pour 4,4 emplois budgétaires de sapeurs-pompiers professionnels. Rapporté à la totalité du corps départemental, sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires confondus, ce ratio est de 1 emploi budgétaire d'agent administratif et technique pour 31 emplois budgétaires de sapeurs-pompiers. Cependant, l'examen des éléments constitutifs de cette dernière moyenne montre des écarts importants d'un SDIS à un autre. Aux extrêmes, on observe un ratio de 1 emploi budgétaire d'agent administratif et technique pour 2,37 emplois budgétaires de sapeur-pompier pour les SDIS les mieux dotés, tandis que le SDIS le moins bien

---

126) Hors contractuels.

doté en personnels de cette catégorie présente un ratio de 1 pour 206. Il apparaît ainsi que, en l'espèce, il n'y a pas de critères communs de bonne administration des SDIS.

Aussi, la création d'emplois budgétaires d'agents administratifs et techniques varie selon la situation propre à chaque SDIS. Certains justifient ces créations d'emplois soit par une sous-administration de l'établissement, soit par la nécessité de redéployer sur des postes opérationnels des sapeurs-pompiers affectés à des tâches administratives, soit encore par le faible nombre de mises à disposition de ces personnels par les collectivités concernées.

Par exemple, le SDIS de la Loire créait en 2002, proportionnellement, autant de postes budgétaires de personnels administratifs et techniques (+ 19 %) que de postes de sapeurs-pompiers professionnels (+17 %). Le SDIS du Puy de Dôme augmentait de 35 % le nombre d'emplois budgétaires de personnels administratifs et techniques, ce renforcement ne représentant toutefois que 7 % des effectifs de sapeurs-pompiers transférés.

La professionnalisation des emplois administratifs est probablement un des enjeux de la départementalisation, tout particulièrement pour le personnel de catégorie A. Cette évolution est encouragée par le décret n°2001-583 du 30 juillet 2001 (art. R. 1424-19 du CGCT) qui prévoit que les fonctions de *"chef de groupement et de responsable des affaires administratives et financières"* sont des emplois de direction qui, lorsqu'ils sont dépourvus de caractère opérationnel, peuvent être occupés par des agents de la fonction publique territoriale ne relevant pas des cadres d'emplois d'officiers des sapeurs-pompiers professionnels. Il sera utile d'évaluer l'impact de ces dispositions sur le reversement supposé des sapeurs-pompiers vers les missions opérationnelles.

## **2 – Les régimes indemnitaires : un accompagnement de la départementalisation**

La structure des rémunérations complémentaires varie d'un SDIS à l'autre. Le régime indemnitaire peut constituer entre 22 et 48 % de la rémunération indiciaire des capitaines et entre 18 et 40 % de celle des sergents.

Le décret n°98-442 du 5 juin 1998 a mis un terme à la profusion des catégories d'indemnités accordées aux sapeurs-pompiers appartenant aux corps communaux ou intercommunaux. Une délibération d'un conseil d'administration illustre cette profusion en supprimant *"la prime de charbon, les indemnités d'électricité, l'indemnité spectacle..."*.

Toutefois, aux termes de l'article L.1424-41 du CGCT, les sapeurs-pompiers professionnels transférés conservent, individuellement, les avantages de rémunération acquis dans leur collectivité d'origine, si ce régime leur est plus favorable. Ils conservent, dans les mêmes conditions, les avantages ayant le caractère de complément de rémunération qu'ils ont collectivement acquis au 1<sup>er</sup> janvier 1996. Ce maintien des droits acquis est théoriquement neutre pour les SDIS car pris en charge par la collectivité ou établissement d'origine. Mais il a eu pour effet de créer des disparités de traitement au sein d'un même établissement. Elles ont suscité de fortes tensions et des revendications qui ont été résolues, le plus souvent, en harmonisant, par le haut, le régime indemnitaire, opération rendue possible par une lecture généreuse des dispositions du décret du 5 juin 1998 qui prévoient des montants minimaux et des montants maximaux. Ainsi, pour harmoniser les régimes indemnitaires, les SDIS ont majoritairement appliqué les taux maxima. Dans le SDIS d'Ille-et-Vilaine, le coût de cet aménagement a été évalué à 0,9 M€ en 1999, soit une augmentation de la masse salariale de 6,5 % à effectifs constants.

Si cette pratique n'est pas contraire à la lettre du texte, elle s'écarte de son esprit. En renonçant à la modulation des indemnités les SDIS se privent d'un outil de gestion des ressources humaines,

### **3 – Les durées de travail**

Au sein de chaque SDIS, coexistent plusieurs régimes de travail selon les catégories d'agents et leur affectation : état-major, opérationnel, CTA-CODIS, services administratifs et techniques. Le temps de travail des sapeurs-pompiers affectés dans les centres de secours est organisé sur la base d'un nombre de gardes cyclées (24 heures ou autres) et tient compte du logement éventuel en caserne.

Le décret n°2001-1382 du 31 décembre 2001 a défini le temps de travail<sup>127</sup> et a fixé les durées maximale et minimale du temps annuel de travail. La durée de travail effectif journalier est fixée à 12 heures, suivie d'une plage de repos équivalente (la durée de travail peut être portée à

---

127) qui comprend, le temps passé en intervention, les périodes de garde et le service hors rang.

24 heures pour tenir compte de contraintes particulières). Ce cadrage réglementaire constitue une nouveauté puisque antérieurement, le temps de travail et la durée de travail étaient librement arrêtés par chaque organe délibérant.

Avant le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la moyenne du temps annuel de travail était de 2 580 heures pour les sapeurs-pompiers non logés (soit 107 gardes de 24 heures) et de 3 225 h pour les sapeurs-pompiers logés (soit 134 gardes de 24 heures). Mais, entre SDIS, des écarts importants existent : les sapeurs-pompiers logés du SDIS du Cantal effectuent l'équivalent de 115 gardes, ceux de la Creuse 153 gardes. Ces écarts existent également à l'intérieur d'un même SDIS, d'un centre à un autre, en fonction des régimes de travail antérieurs des corps communaux transférés. Avant 2002, au SDIS du Vaucluse, la moyenne était de 103 gardes, avec 98 gardes pour le centre de secours principal de Pertuis et 108 pour celui de Valréas. A la salle opérationnelle du centre de secours principal d'Avignon, le régime de garde était de 86.

Ces disparités de régime de travail se traduisent par une plus ou moins grande disponibilité des sapeurs-pompiers professionnels qui peuvent ainsi souscrire des contrats de sapeurs-pompiers volontaires en complément de leur temps de travail. On relève dans un SDIS de 3<sup>ème</sup> catégorie que pas moins de 73 % des sapeurs-pompiers ont souscrit un engagement de sapeur-pompier volontaire. Les différents textes régissant les sapeurs-pompiers professionnels, comme ceux organisant le recrutement de sapeurs-pompiers volontaires, n'interdisent aucunement à des personnels professionnels d'exercer, en dehors de leur temps de service, une activité volontaire, soit dans le centre d'incendie et de secours d'affectation, soit dans un autre centre. Pour autant, 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.

Par ailleurs, le cumul de traitements est particulièrement avantageux pour les bénéficiaires. En effet, aux termes de l'article II de la loi n°96-370 du 3 mai 1996, relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers, les vacances versées aux sapeurs-pompiers volontaires ont le caractère d'indemnisation et non de revenu, elles ne sont donc ni assujetties à l'impôt, ni soumises aux prélèvements prévus par la législation sociale.

#### **4 – Les effets de l'aménagement et la réduction du temps de travail**

Le temps de travail a été fixé par le décret du 31 décembre 2001. Le minimum équivalent en durée annuelle est de 2 280 heures et le maximum de 2 520 heures, ramenés respectivement à 2160 heures et à 2 400 heures au 1<sup>er</sup> janvier 2005.

Le décret privilégie les gardes de 12 heures, sans exclure pour autant les gardes de 24 heures consécutives qui doivent être justifiées par les nécessités de service. Cependant si, traditionnellement, le temps de travail pour une garde de 24 heures était compté pour 16 heures, les nouvelles règles disposent d'une équivalence heure par heure. Cette arithmétique conduit chaque SDIS à compenser la perte d'heures pour chaque poste de sapeur-pompier par un demi poste supplémentaire.

L'application des dispositions du décret du 31 décembre 2001 a été l'occasion d'élaborer des plans pluriannuels de recrutement. Mais dès la première année, le nombre de sapeurs pompiers professionnels a crû de 6 %. Si l'on retient comme hypothèse que le coût moyen annuel d'un sapeur-pompier professionnel s'élève à 43 450 €<sup>128</sup>, la charge induite par ces recrutements serait, la première année, de 86 M€ pour l'ensemble des SDIS. Toutefois, cette somme est inégalement répartie, certains SDIS ayant su mettre en oeuvre différentes mesures pour atténuer les impacts de la réforme.

Ainsi, le SDIS des Landes a accompagné l'aménagement et la réduction du temps de travail par une réorganisation donnant une priorité à l'affectation des sapeurs-pompiers professionnels à des tâches opérationnelles et en favorisant la mixité dans les centres de secours. Par ailleurs, l'implication des sapeurs-pompiers volontaires était renforcée entre 19 heures et 7 heures.

La fixation des nouveaux régimes de travail au 1<sup>er</sup> janvier 2005 devra tenir compte à la fois des besoins en termes de gardes à assurer et des conséquences financières des diverses solutions. L'impact des dispositions spécifiques au bénéfice des sapeurs-pompiers professionnels doit faire l'objet d'une évaluation par une commission nationale avant le 1<sup>er</sup> juin 2007 (art. 6 du décret). Cette évaluation ne globalisera pas, cependant, l'ensemble des coûts supportés par les SDIS du fait de la réduction du temps de travail, puisque les créations d'emplois de personnels administratifs et techniques ne seront pas prises en compte.

## **C – L'équipement des SDIS : les casernes et les matériels roulants**

Le patrimoine d'un SDIS est constitué des biens qui lui appartenaient en propre, et des biens issus des collectivités locales qui lui ont été transférés en vertu des dispositions des articles L. 1424-17 à 1424-19 du CGCT. Les biens ayant été mis, par convention, à sa disposition à titre gratuit, ils retourneront aux collectivités propriétaires en cas de désaffectation. A l'initiative des parties, le transfert pouvait être effectué en pleine propriété.

La mise à disposition devait intervenir dans les cinq ans suivant la promulgation de la loi du 3 mai 1996. A défaut de convention de transfert conclue dans le délai de six mois précédant la dite échéance, une commission nationale prévue par la loi devait régler, sur saisine du préfet, la situation des biens transférés. Cette commission a été très peu saisie et, lorsque les délais ont été dépassés, il a été recouru localement à la négociation et à la conciliation.

### **1 – Le transfert des biens**

Les formules de transfert sont très diverses d'un SDIS à l'autre. Ainsi, le SDIS de la Creuse n'a reçu aucun bien immobilier en pleine propriété. Celui de la Saône et Loire est devenu propriétaire de 31 centres de secours, patrimoine évalué à 5,8 M€, tandis que les 37 autres centres ont été mis à disposition.

La diversité marque aussi les conditions de prise en charge du remboursement des emprunts contractés pour acquérir les matériels transférés. Selon les cas, les SDIS assurent le remboursement de tout ou partie, soit des intérêts, soit du capital, ou versent aux communes une subvention compensant la charge de la dette que celles-ci supportent.

Généralement, les SDIS qui ont pris en charge le remboursement des emprunts ont dû contracter eux-mêmes des emprunts à cet effet d'un montant qui peut être élevé ; ainsi, la dette du SDIS du Pas de Calais est constituée au tiers par la prise en charge des emprunts des collectivités. On observera qu'en l'absence de transfert de propriété, la prise en charge des emprunts par le SDIS, quelles qu'en soient les modalités conventionnelles et les conséquences budgétaires, conduit à mutualiser à

---

128) Estimation du SDIS du Morbihan qui prend en compte la rémunération, les charges sociales afférentes, les coûts d'habillement et de formation

l'échelon départemental les dépenses auparavant supportées par les communes propriétaires des biens, puisqu'ils entrent dans la base de calcul des contingents versés par les collectivités au titre de leur participation aux charges des SDIS.

Une minorité de SDIS a procédé à un inventaire précis et chiffré des biens transférés. Dans ce cas, les biens sont valorisés, soit en reprenant les inscriptions de l'état de l'actif des communes, soit sur la base d'une actualisation des estimations réalisées par les services des domaines ou par des cabinets privés.

## **2 – L'effort d'équipement**

Entre 1996 et 2001, les dépenses d'investissement des SDIS ont été en moyenne multipliées par trois, mais la moyenne recouvre un écart, de - 42 % à + 900 %. Cette moyenne ne sert donc qu'à mettre l'accent sur leur effort d'équipement, imposé à la fois par l'état du patrimoine transféré et par la couverture des besoins identifiés dans les SDACR.

Le conseil d'administration du SDIS doit arrêter un plan d'équipement en fonction des objectifs de couverture des risques qui détermine les matériels mis à la disposition des centres d'incendie et de secours relevant des communes (Art. L.1424-12 du CGCT). Aucune autre précision n'est donnée quant à sa forme et à son contenu. Il peut consister, au minimum en une délibération du conseil d'administration arrêtant le montant des investissements à réaliser pour la mise en œuvre du SDACR. Mais il peut aussi avoir l'ambition d'être un véritable outil de programmation pluriannuelle des dépenses et des recettes d'investissement.

20 SDIS, soit la moitié de l'échantillon de référence, n'ont mis en œuvre ni plan ni programmation d'équipements. 10 SDIS disposent d'un plan d'équipement, et 9 ont mis au point des programmes pluriannuels d'équipement qui n'ont pas toujours été formellement adoptés : parmi ces 19 SDIS, seule une petite minorité accompagne la programmation des dépenses d'une prévision de recettes qui pourrait permettre de fixer un objectif d'autofinancement aux services concernés.

Cet exercice de programmation est plus volontiers réalisé pour le matériel roulant, plus directement relié au SDACR au règlement opérationnel. Le même exercice pour les bâtiments rencontre plus de réticences.

L'examen des plans, des programmes ou des réalisations annuelles fait apparaître les priorités retenues dans la mise à niveau des biens transférés : renouvellement du matériel ancien, travaux de grosses réparations ou de constructions de casernes vétustes. L'audit réalisé à la demande du SDIS de la Loire, révèle que sur les 78 centres transférés, 39 nécessitent de grosses réparations. Le SDIS des Landes disposait, en 2001, de 136 camions citernes dédiés aux feux de forêts, d'un âge moyen de 25 ans.

Le niveau des investissements généralement prévus par les SDIS laisse penser que les dispositions de l'art. L.1424-36 du CGCT, qui imposaient aux communes de maintenir leur effort d'équipement jusqu'au transfert des biens, n'ont pas été respectées, ou à tout le moins n'ont pas permis de maintenir ceux-ci à un niveau suffisant au regard des objectifs énoncés dans les schémas départementaux. La commission consultative départementale chargée de constater leur bonne application n'est pas non plus intervenue à cette fin.

### **3 – L'assurance et l'amortissement des biens**

Du fait du transfert des biens communaux, la responsabilité civile incombe désormais aux SDIS. Cependant, compte tenu des incertitudes qui pèsent sur la fiabilité des états des biens transmis et de leur valorisation pour un certain nombre de SDIS, le calcul des primes d'assurance reste aléatoire. Ainsi, un SDIS a pu lancer un appel d'offres sans préciser le montant des biens à assurer.

Les SDIS doivent aussi amortir les biens qu'ils acquièrent. La nouvelle instruction comptable M61 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2004 rappelle le principe selon lequel *"le bénéficiaire de la mise à disposition amortit"* et qu'en conséquence *"les SDIS sont tenus d'amortir les biens qu'ils reçoivent à disposition"*. Toutefois les biens reçus au titre des transferts arrêtés par la loi du 3 mai 1996, soit au titre d'une mise à disposition, soit en pleine propriété, ne sont pas soumis à cette obligation. Jusque là, les SDIS pratiquaient l'amortissement des biens acquis dans la limite des règles fixées par le conseil d'administration, conformément aux dispositions de l'art. R. 1424-29 du CGCT. Ces pratiques étaient très différentes, à la fois sur la nature des biens à amortir, essentiellement le matériel roulant et très peu les biens bâtis, et sur les durées d'amortissement. Considérant, d'abord, l'amortissement comme une variable d'ajustement des contraintes financières, les dotations annuelles correspondantes pouvaient varier indépendamment des règles arrêtées.

Le respect des règles édictées implique généralement un accroissement de la charge financière correspondante, compte tenu en particulier du niveau des investissements réalisés

Ainsi le SDIS de la Loire, qui provisionnait la dotation aux amortissements à hauteur de 1,6 M€, prévoit d'inscrire dans son budget 9,2 M€, soit 6 fois plus.

### **D – Les contributions des départements, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale**

Le conseil d'administration du SDIS détermine les modalités de calcul des contributions des communes, des établissements publics de coopération intercommunale et du département. Les charges qui en résultent constituent des dépenses obligatoires au sens de l'art. L.1612-15 du CGCT.

La charge est répartie selon des proportions qui varient d'un SDIS à l'autre : le département prend à sa charge entre 20 et 95 % des dépenses du SDIS dans l'échantillon contrôlé. Selon les données nationales du ministère de l'intérieur, la moyenne s'établissait en 2001 à 37 % pour l'ensemble des SDIS.

Pour ce qui est de la fraction des contributions à répartir entre les communes et les établissements publics de coopération intercommunale, les modalités de calcul arrêtées sont diverses et complexes. Elles peuvent moduler divers critères :

- la démographie pour fixer une taxe de capitation ou déterminer une taxe forfaitaire,
- le potentiel fiscal pour déterminer une part forfaitaire,
- l'effort d'équipement antérieur à la départementalisation,
- le coût individualisé des charges transférées suite à la loi du 3 mai 1996.

Le tableau ci-dessous présente trois exemples de cette diversité pour le calcul de la participation des communes et des établissements publics en fonction de trois catégories de SDIS :

### Trois exemples de modalités de calcul

SDIS de 1 <sup>ère</sup> catégorie	SDIS de 2 <sup>ème</sup> catégorie	SDIS de 5 <sup>ème</sup> catégorie
Contingent incendie (= taxe X nb. d'habitants)	Taxe moyenne / habitant (= recette prévisionnelle / habitant)	Taxe de capitation par habitant (selon la catégorie de la commune) = 80 % de la contribution totale
+ allocation de vétéran	pondérée par : - richesse communale - mobilisation fiscale	
+ fonctionnement du centre "local"	+ une contribution de solidarité fonction du nombre de sapeurs pompiers volontaires qualifiés	+ complément déterminé sur le potentiel fiscal = 20% de la contribution totale
+ investissement pour le centre "local"	= taxe par habitant X nb d'habitants	pondération éventuelle pour lisser les augmentations
<b>= Total de la participation de la collectivité</b>	<b>= Total de la participation de la collectivité</b>	<b>= Total de la participation de la collectivité</b>

Lors de l'adoption des règles de calcul des participations, les SDIS sont confrontés, d'une part, à l'objectif de mutualisation et de solidarité qui découle de la départementalisation et, d'autre part, à la répartition inégale des investissements réalisés par les collectivités avant la départementalisation. Les trois situations présentées illustrent cette problématique et les réponses apportées.

Dans le premier cas, l'accent est porté sur le transfert des charges, l'égalité répartition des charges constituant un objectif à moyen terme. Sur la base des règles arrêtées, la contribution des communes et établissements de coopération communale ramenée à l'habitant peut varier au sein d'un même SDIS de 21 à 39 €.

A l'inverse, dans le troisième cas, les critères retenus adoptent le principe de la mutualisation des dépenses avec un mécanisme de solidarité afin de limiter l'évolution des charges incombant aux communes pauvres. La variation de la capitation par habitant ne résulte pas des efforts d'investissement antérieurs, mais uniquement de la richesse locale.

Le deuxième exemple est une solution médiane. La mutualisation, qui conduit à déterminer une taxe de capitation moyenne, est pondérée par la richesse locale et la contribution liée au nombre de sapeurs-pompiers volontaires qualifiés tend à favoriser le dynamisme du recrutement local.

Au-delà de la diversité, les chambres régionales et territoriales des comptes ont pu constater, à l'occasion des procédures de saisine pour l'inscription de dépenses obligatoires, que les mécanismes retenus conduisaient, dans bien des cas, à des conflits entre les collectivités et les SDIS. Dans le cadre de ces procédures, les collectivités opposent l'argument de l'inégale répartition des charges en contestant soit l'absence de prise en compte des investissements antérieurs à la loi du 3 mai 1996, soit les choix d'équipement et de répartition des moyens sur le territoire.

## **E – La situation financière**

Les chambres régionales des comptes estimaient, au 31 décembre 2001, que la situation financière de la plupart des SDIS était saine au regard des principaux ratios de gestion : faiblesse des annuités d'emprunt rapportées aux recettes de fonctionnement et capacité d'épargne nette suffisante (autour de 9 % des ressources). Ce diagnostic était partagé par l'association des présidents des SDIS et le ministère de l'intérieur qui ont fait réaliser une étude nationale sur la base des déclarations des SDIS.

Sauf cas isolés, sur la période 1996-2001, l'augmentation des recettes de fonctionnement a en effet été plus forte que celle des dépenses de fonctionnement ce qui explique notamment la capacité d'épargne constatée.

Cependant, les dépenses d'investissement ont progressé deux fois plus vite que les recettes d'investissement, alors que ces dépenses vont connaître une forte augmentation du fait de la réalisation des plans ou des programmes d'équipement. Il pourrait en résulter une dégradation de la situation financière des SDIS.

Dans le même temps, la capacité d'autofinancement va se réduire sous l'effet de l'augmentation des dépenses résultant :

- des charges de remboursement relatives aux emprunts réalisés pour financer les investissements programmés,
- des plans de recrutement pour la mise en œuvre de l'aménagement et la réduction du temps de travail qui va connaître un nouveau seuil au 1<sup>er</sup> janvier 2005,
- Du nouveau régime de retraite accordé récemment aux SP professionnels.

Or, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2003, le montant global annuel des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne peut excéder celui de l'exercice antérieur, augmenté de l'indice des prix à la consommation. Ce plafonnement implique que les départements devront seuls couvrir les besoins nouveaux de financement des SDIS.

Ceux des SDIS, qui ont fait réaliser un audit prospectif, partagent cette inquiétude. Le SDIS du Calvados a adopté des orientations budgétaires pour la période 2003-2008, en se fixant pour objectif de maîtriser les dépenses de fonctionnement pour en limiter l'accroissement à 5 points, au plus, du niveau de l'inflation. Cet écart témoigne des difficultés auxquelles vont être confrontés SDIS et départements et de la nécessité de préparer les réponses appropriées.

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

*La départementalisation avait pour ambition de doter les SDIS des moyens juridiques, administratifs et financiers nécessaires pour coordonner et rationaliser la lutte contre l'incendie et les secours. Un établissement public unique était substitué aux différentes collectivités et établissements compétents, alors que les SDACR devaient fixer, dans chaque département, des objectifs de couverture de risques et identifier les moyens correspondants. Le CTA devait devenir l'interlocuteur unique pour traiter des appels et le CODIS, le coordonnateur des interventions. Enfin, la constitution d'un corps départemental de sapeurs-pompiers devait optimiser la gestion des ressources humaines.*

*Ces ambitions n'ont pas été pleinement satisfaites et plusieurs obstacles persistent qui freinent les évolutions. La mesure de l'activité reste défailante car trop globale et inadaptée à l'analyse des résultats par rapport aux moyens mis en œuvre. L'organisation des secours et les équipements nécessaires ne prennent pas suffisamment en compte l'évolution des missions autres que celles relevant des compétences exclusives. La départementalisation n'a pas totalement intégré l'ensemble des moyens préexistants au niveau des communes ou des départements. Le maillage du territoire est resté inchangé.*

*Plusieurs autres points méritent attention :*

- les outils de gestion sont insuffisants ou inexistants, et le défaut d'analyse des coûts des missions facultatives prive les SDIS de recettes qui permettraient de financer cette évolution,*
- les modalités d'emploi des sapeurs-pompiers professionnels et des sapeurs-pompiers volontaires sont à l'origine de pratiques à risques,*
- la mise à niveau des matériels et des infrastructures promet d'être coûteuse compte tenu, notamment, de l'état moyen de vétusté des bâtiments et équipements,*
- une forte augmentation des coûts des personnels est inévitable.*

*Si les situations financières des SDIS restent actuellement encore saines, la poursuite de l'effort d'équipement et la prochaine étape de la réduction du temps de travail et la mise en place du nouveau régime de retraite vont se traduire par des tensions sur les budgets. Pour en limiter les effets, les services doivent maîtriser leurs dépenses et pour cela se doter d'outils de contrôle de gestion qui n'ont pas, à ce jour et à quelques exceptions près, été développés. Ils devront aussi s'interroger, avec les départements, sur les voies et moyens de l'optimisation de leurs ressources financières.*

*A cet égard, un bilan de la mise en œuvre des premiers SDACR devrait conduire à mesurer la pertinence des analyses de risques effectuées, les raisons pour lesquelles certains risques ne sont pas analysés, l'efficacité des moyens alloués au regard de ces risques et à s'interroger sur leur répartition territoriale.*

---

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR, DE LA SÉCURITÉ  
INTÉRIEURE ET DES LIBERTÉS LOCALES*

*Organisation et fonctionnement des SDIS*

*La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, publiée au Journal Officiel du 17 août 2004, a apporté des modifications dans l'organisation et le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours.*

*Le texte renforce le rôle des conseils généraux dans l'administration des établissements publics. En application de l'article L.1424-24-1 du code général des collectivités territoriales, le nombre de membres du conseil d'administration peut varier entre quinze et trente pour permettre une composition adaptée à la taille du département.*

*Le nombre de sièges attribués aux départements ne peut être inférieur aux trois cinquièmes du nombre total des sièges, celui des sièges attribués aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale ne peut être inférieur au cinquième du total des sièges.*

*Les modalités de représentation des départements ont été modifiées afin de faire coïncider la majorité du conseil d'administration avec celle du conseil général. De même, le conseil d'administration pourra être présidé par le président du conseil général ou un administrateur désigné par ses soins.*

*Les règles de fixation des contributions aux budgets des services départementaux d'incendie et de secours sont également modifiées de manière à donner aux départements, appelés à devenir les uniques contributeurs de ces établissements publics à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2008, la maîtrise de leur participation financière.*

*Pour manifester son intention de maintenir un dialogue étroit avec l'ensemble des acteurs des SDIS, le Gouvernement a prévu la création d'une conférence nationale des services d'incendie et de secours qui deviendra une instance de régulation de l'évolution des SDIS. Elle traduit une reconnaissance à l'échelon central du rôle des élus locaux dans ce domaine.*

*Tous les projets de loi ou d'actes réglementaires, toute mesures concernant les missions, l'organisation et le fonctionnement des SDIS lui seront désormais obligatoirement soumis pour avis avant leur adoption. Le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales a indiqué devant la représentation nationale que le Gouvernement entendait tenir compte de ces avis.*

*La composition de la conférence a été précisée par le décret n° 2004-1156 du 29 octobre 2004. Les élus (parlementaires, représentants des conseils d'administration des SDIS) y sont majoritaires avec 20 sièges sur 35. Présidée par un élu, la conférence regroupera également des représentants des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, ainsi que des fonctionnaires de l'Etat et des personnalités qualifiées.*

*La loi tend aussi à fidéliser le volontariat sapeur-pompier, qui est nécessaire au maillage territorial de la sécurité civile, notamment en soustrayant aux dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail les activités de sapeur-pompier volontaire et par l'institution d'une prestation de fidélisation et de reconnaissance au bénéfice des sapeurs-pompiers volontaires destinée à encourager leur fidélité au service et à reconnaître leur engagement au bénéfice de la collectivité.*

*Dans le cadre du développement du volontariat, le ministre de l'intérieur a également annoncé la mise en place début 2005 d'un groupe de travail associant les représentants des élus, des employeurs publics et privés et des sapeurs-pompiers et chargé de mener une réflexion sur la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires.*

#### Analyse et couverture des risques

*En ce qui concerne le maintien du maillage territorial représenté par les centres de première intervention non intégrés au service départemental d'incendie et de secours, il convient de rappeler qu'il correspond à la volonté du Gouvernement exprimée dans la loi relative à la démocratie de proximité. La nécessité de préserver ce fort potentiel humain proche de la population avait été démontrée lors de la tempête de 1999.*

*Lors du congrès de l'association des maires de France en novembre 2004, les élus ont rappelé au Gouvernement leur attachement au maintien des services publics de proximité.*

*Les dispositions de l'article L.1424-43 du code général des collectivités territoriales qui permettent aux départements situés dans une même zone de défense de créer un établissement public interdépartemental ayant pour objet l'acquisition ou la location de moyens matériels ou la formation des sapeurs-pompiers n'ont jamais été mises en œuvre, probablement du fait du caractère trop rigide du cadre proposé.*

*La loi de modernisation de la sécurité civile a abrogé cet article et a créé une nouvelle section consacrée aux établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours avec pour objectif de favoriser la coopération et la mutualisation entre les services départementaux d'incendie et de secours.*

*S'agissant du traitement par les SDIS des appels qui ne relèvent pas de leur compétence alors qu'ils en supportent seuls la charge financière il convient d'apporter les précisions suivantes :*

*Le rapport conjoint des corps d'inspection du MISILL (Inspection générale de l'administration, Inspection générale de la police nationale, Inspection de la défense et de la sécurité civiles) de 2001 sur la gestion du numéro d'urgence européen (112) avait montré que la mise en place de ce numéro avait été un vecteur d'acheminement massif d'appels polluants (plus de la moitié des appels alors que le 112 représente environ 1/3 des appels gérés). Le blocage des appels émis à partir des portables sans carte SIM recommandé par le rapport a été mis en place par le Gouvernement début 2004. Il a permis de réduire de 40 % les appels polluants et donc, d'autant les appels induits pris en charge par les SDIS. Il faut également préciser qu'avec la généralisation de l'utilisation de téléphonies mobiles, le nombre d'appels pour une même intervention a augmenté.*

*Par ailleurs, les données de géolocalisation des appels engendraient un coût substantiel pour les SDIS (acquisition des "annuaires inversés" pour des montants pouvant atteindre 40.000 €/an dans certains départements). La loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relative aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle intègre désormais le principe de gratuité de ces données au bénéfice des services d'urgence. Cette mesure vient donc atténuer la charge de la prise en charge des appels d'urgence par les SDIS.*

*Enfin, une étude de la direction de la défense et de la sécurité civiles menée en 2004 sur le routage des appels d'urgence a permis de constater :*

- que 30 % des appels reçus par les SDIS et réorientés vers un service public tiers, étaient destinés au SAMU. Il s'agit non pas d'appels reçus indûment par le SDIS mais d'une application opérationnelle directe de la loi AMU (réalisation d'une conférence téléphonique dans le cadre de la régulation médicale).*
- que les appels réorientés vers les services de police et de gendarmerie ne représentaient en moyenne que moins de 5% du volume.*

*Dans une dizaine de départements des plates-formes communes 15-18-112 existent et le ministère de l'intérieur prône la mise en place de telles structures et leur extension avec les services de police et de gendarmerie.*

*En ce qui concerne les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques et l'articulation nécessaire avec les autres règlements structurants des SDIS, la direction de la défense et de la sécurité civiles a mis en place un groupe de travail fin 2003 chargé de dresser l'inventaire des principales difficultés rencontrées lors de l'élaboration de ces différents documents et de proposer des éléments de méthodologie et de contenu susceptibles de constituer les bases d'une doctrine commune.*

Mission des services d'incendie et de secours

*A la demande du directeur de la défense et de la sécurité civiles, l'association nationale des directeurs départementaux des services d'incendie et de secours a mené une réflexion sur les missions des services d'incendie et de secours.*

*Pour répondre à la demande qui lui a été faite, et à partir du cadre normatif actuel, le groupe de travail mis en place à cette occasion a proposé de définir la notion d'urgence en matière de secours à personne, et d'établir une liste des interventions qui, selon lui, ne relèvent pas directement des missions des services d'incendie et de secours.*

*S'agissant justement du secours à personne, une circulaire conjointe intérieur-santé du 29 mars 2004 est venue préciser le rôle respectif des SAMU, des SDIS et des ambulanciers dans l'aide médicale urgente.*

*Cette circulaire a permis d'apporter des précisions sur les missions respectives et la coordination des différents acteurs, les procédures opératoires et la formalisation conventionnelle entre les acteurs.*

*Un bilan de la mise en œuvre des conventions tripartites SAMU/SDIS/ambulanciers privés élaborées en application de la circulaire précitée devra être réalisée dans le courant du deuxième trimestre 2005.*

*En ce qui concerne les transports par carence effectués par les SDIS et pour permettre d'en fixer réglementairement le prix, en application du 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article L.1424-42 du C.G.C.T., le ministre de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales et le ministre de la santé et de la protection sociale ont confié fin avril 2004 à l'inspection générale de l'administration, à l'inspection de la défense et de la sécurité civiles et à l'inspection générale des affaires sociales une mission conjointe sur l'analyse des carences ambulancières.*

*Dans son rapport intermédiaire, la mission conseille, avant de prendre de nouvelles mesures, d'attendre que le processus de réorganisation de l'ensemble du secteur, qui est en pleine montée en charge (réorganisation de la garde ambulancière, circulaire conjointe intérieur/santé du 29 mars 2004) soit plus stabilisé et que les résultats de plusieurs enquêtes en cours soient connus.*

*Le principe d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers des interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé a été prévu par l'article 125 de la loi relative à la démocratie de proximité.*

*Suite aux concertations menées depuis 2002 avec le ministère de l'équipement et les sociétés d'autoroutes, un accord a pu être trouvé quant à la rédaction d'une convention cadre dont le modèle vient d'être validé par un arrêté interministériel publié au Journal Officiel du vendredi 16 juillet 2004.*

*Les conventions à établir entre les sociétés d'autoroutes et les services départementaux d'incendie et de secours permettront de formaliser les conditions de la prise en charge financière des interventions des sapeurs-pompiers sur leurs réseaux, mais aussi d'améliorer l'échange d'informations et donc la coordination entre les deux partenaires. Les facilités techniques de passage aux barrières de péage accordées au profit des services départementaux d'incendie et de secours pour les interventions de secours dans le département seront également précisées dans ces conventions.*

#### *Coût des services d'incendie et de secours*

*Le rapport de M. le député Jacques FLEURY sur le bilan de la mise en œuvre de la réforme engagée en 1996 indiquait les difficultés rencontrées pour déterminer avec précision le coût des services d'incendie et de secours avant 1996 et ceci notamment du fait de la difficulté d'identification des dépenses dans les cadres comptables des collectivités, de la gestion atomisée des services d'incendie et de secours ainsi que de l'intervention financière des amicales de sapeurs-pompiers dans le monde rural et périurbain.*

*Le rapport indique deux faits permettant d'expliquer la hausse du coût des services d'incendie et de secours après départementalisation :*

*« La réforme engagée en 1996 a entraîné l'harmonisation au sein d'un même département, des régimes de travail qui partout ont été négociés pour se rapprocher du corps qui bénéficiait du régime le plus favorable, du régime indemnitaire qui s'est traduit par une hausse et par l'obligation de payer les vacances aux sapeurs-pompiers volontaires qui auparavant n'était qu'une faculté laissée à l'appréciation des autorités locales.*

*Dans le même esprit, la réforme a nécessité et nécessitera encore une mise à niveau des infrastructures, des équipements et des effectifs pour uniformiser la couverture des risques dans le département tant la situation était hétérogène et dépendait essentiellement des budgets que les communes et EPCI dotés d'un centre de secours entendaient consacrer à ce service »*

*Il convient de préciser que l'accroissement important du budget des services départementaux d'incendie et de secours entre 1996 et 2001 correspond à la mise en œuvre de la gestion départementalisée des moyens humains, matériels et financiers instaurée par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.*

*L'augmentation des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale aux budgets des SDIS intègre donc les transferts de charges financières entre les collectivités et les établissements publics opérés dans le cadre de la nouvelle organisation des services d'incendie et de secours, et s'est accompagnée d'une suppression de ces mêmes charges dans les budgets communaux ou intercommunaux.*

*En ce qui concerne la France, le coût actualisé au titre de l'année 2004 s'élève à 64 euros par habitant et par an. Enfin, il convient de rappeler que les missions confiées aux services de secours et de lutte contre les incendies sont différentes d'un pays à l'autre et sont plus étendues en France.*

#### Personnels des SDIS

*La loi de modernisation de la sécurité civile a apporté des précisions quant au rôle respectif du directeur départemental des services d'incendie et de secours, du directeur départemental adjoint et du directeur administratif et financier, et à l'articulation des fonctions de ces différents responsables.*

*En ce qui concerne les emplois administratifs et techniques des SDIS on note une forte progression des effectifs puisque leur nombre est passé de 3529 en 1997 à 5867 en 2001 puis 8462 en 2003.*

*En ce qui concerne les sapeurs-pompiers professionnels ils peuvent souscrire des contrats de sapeurs-pompiers volontaires. Cette possibilité est autorisée par les textes en vigueur et la loi de modernisation de la sécurité civile a encore renforcé cette possibilité en disposant que « chacun peut devenir sapeur-pompier volontaire, sous réserve de satisfaire aux conditions d'aptitude fixées par décret, afin de participer aux missions et actions relevant du service public de sécurité civile ».*

*Une réflexion a été engagée pour que ce cumul d'activités ne soit pas source de risque d'accident pour les personnels et ne contrevienne pas au repos de sécurité prévu par la réglementation en vigueur.*

*S'agissant des régimes indemnitaires accompagnant la départementalisation, il conviendra d'évaluer les conséquences tant en termes financiers que de gestion des ressources humaines, de la mise en œuvre des dispositions réglementaires ( décret 2003-1013 du 23 octobre 2003 modifiant le régime indemnitaire des fonctionnaires territoriaux, décrets n° 2002-60, 2002-61 et 2002-63 du 14 janvier 2002, relatifs respectivement aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires, à l'indemnité d'administration et de technicité et à l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires).*

### Situation financière des SDIS

Depuis 2002 le ministère de l'intérieur en partenariat avec l'association des présidents des services départementaux d'incendie et de secours et DEXIA a collaboré à la réalisation d'une enquête annuelle sur le financement des SDIS.

L'enquête 2004, réalisée à partir des comptes administratifs des exercices 2003 a fait apparaître une amélioration de la situation financière des SDIS par rapport à 2002 visible notamment dans l'évolution de l'épargne et de la variation des fonds de roulement.

A la demande de la direction de la défense et de la sécurité civiles l'étude 2004 a été orientée sur la fonction « achat » des SDIS. Les résultats du questionnaire adressé dans tous les départements permettent d'avoir une connaissance des pratiques actuelles menées par les SDIS dans ce domaine ainsi qu'une vision des orientations qui se dégagent.

### Echange d'informations entre les SDIS et l'administration centrale

Dans le cadre des échanges d'informations entre les SDIS et la direction de la défense et de la sécurité civiles des améliorations ont été apportées ces dernières années avec le lancement d'enquêtes annuelles ou ponctuelles mais aussi dans le domaine opérationnel avec la généralisation d'un système numérique d'échanges de remontée et de gestion des informations à l'ensemble des départements qui a été décidée en fin d'année 2003.

Dans la poursuite des évolutions nécessaires dans le domaine du recueil de l'information, la direction de la défense et de la sécurité civile a décidé de mettre en place un « infocentre » ayant pour objet d'être le lieu unique de recueil de l'information statistique et de servir de boussole aux responsables locaux par la fourniture de données leur permettant de se situer dans l'espace (comparatifs par strate, zonaux...etc) et dans le temps (évolutions).

Cet outil sera aussi un moyen de faciliter les recoupements d'informations. Il sera donc un outil susceptible de contribuer à l'amélioration qualitative du recueil de l'information statistique.

D'autre part, le déploiement du réseau ANTARES (réseau national de radiocommunications numériques pour les sapeurs-pompiers) intégrera la modernisation dans les SDIS des systèmes de gestion de l'alerte. Les fonctionnalités de transmission des données (« statuts ») permettront d'intégrer automatiquement au niveau des départements des enrichissements aux remontées d'information (c'est typiquement le cas s'agissant de la durée des interventions).

De plus, la refonte des systèmes d'alerte est le plus souvent interfacée avec la gestion des vacations de sorte que la modernisation de ces systèmes aura (au rythme des renouvellements départementaux) un impact favorable sur la mesure du coût lié aux effectifs engagés sur les interventions.

---

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DU SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS  
DU CANTAL*

*L'insertion au rapport public annuel de la Cour des comptes intitulé "Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)" appelle de ma part un certain nombre de remarques qu'il m'a semblé indispensable de porter à votre connaissance.*

*Concernant les mesures de l'activité des SDIS :*

*Les normes juridiques distinguent les missions de Sécurité Civile (loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile) de celles relevant du Code de la Santé Publique. La lecture de ces normes permet d'établir la part de l'action publique qui revient à chaque service.*

*A ce titre, le "secours urgent" ou "non urgent" évoqué dans le rapport ne vise pas l'état des victimes, mais l'exposition à un danger de ces mêmes personnes. Pour preuve, le code de la santé publique parle de « soins d'urgence » ce qui est une différence notable. Le chevauchement des compétences sur quelque domaine que ce soit risquerait de créer des attermoissements préjudiciables au bon exercice du service public.*

*Dans l'article L.1424-2 du Code général des collectivités territoriales, le terme "secours d'urgence" s'applique en l'occurrence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes, pour bien montrer son lien avec les missions de sécurité civile. Il confirme ainsi qu'il se réfère bien à la situation et non à l'état des personnes impliquées dont le classement lors d'évènements est réalisé en "urgences" absolues (blessés graves), "urgences" relatives (blessés légers) ou indemnes. Dans ces circonstances, les sapeurs pompiers agissent dans le strict cadre de leurs missions (sécurité civile).*

*Pour ce qui concerne le service public hospitalier, il assure une mission de santé publique telle que définie par l'article L.6111-1 du code de la santé publique : "Les établissements de santé, publics et privés, assurent les examens de diagnostic, la surveillance et le traitement des malades, des blessés et des femmes enceintes en tenant compte des aspects psychologiques du patient..."*

*L.6112-1 : "Le service public hospitalier exerce les missions définies à l'article L. 6111-1 et, de plus, concourt : (...) 6° Conjointement avec les praticiens et les autres professionnels de santé, personnes et services concernés, à l'aide médicale urgente (...)"*

*L'article L.6311-1 complète ce cadre par : "L'aide médicale urgente a pour objet, en relation notamment avec les dispositifs communaux et départementaux d'organisation des secours, de faire assurer aux malades, blessés et parturientes, en quelque endroit qu'ils se trouvent, les soins d'urgence appropriés à leur état."*

*Cette lecture est confortée par la partie décret simple du code de la santé publique qui demande aux établissements publics hospitaliers de disposer de moyens de transports sanitaires et des personnels qualifiés, ou les invite à conventionner avec des organismes publics ou privés qui en disposent. (Cf. articles D 712-73 et suivants ou R 712-71-4 et suivants)*

*Sur la question de l'établissement de statistiques par les SDIS, cette tâche est réalisable dès lors que l'on s'attache à classer les interventions en fonction de l'action conduite "secours" (missions de Sécurité Civile) ou "soins" (missions de Santé Publique), le secours supposant un événement tel que inventorié dans l'article L.1424-2 du CGCT, avec un ou plusieurs impliqués et une cause exogène.*

*Comme indiqué dans le rapport, la définition précise des missions dévolues à chaque service apporterait, en effet, l'éclairage nécessaire au règlement des litiges entre services publics et entre prestataires privés et services publics.*

*Concernant le traitement de l'alerte :*

*Selon la Cour, les SDIS n'ont pas saisi l'opportunité de regrouper le centre de traitement de l'alerte (18) et le centre de réception et de régulation des appels (15). Mais, le regroupement, s'il est souhaitable pour le service public, pour rechercher une meilleure efficacité et des économies d'échelle, ne peut intervenir qu'à la condition que les conseils d'administration de chaque établissement public et les principaux financeurs de ces mêmes établissements (agence régionale d'hospitalisation et conseil général) s'accordent sur ce point, l'autorité préfectorale et l'Etat étant à même d'encourager cette démarche par une mesure financière d'accompagnement (subventions).*

*Le Service Départemental d'Incendie et de Secours est soumis à une obligation de moyen et non de résultat. Le SDACR indique dans son analyse les délais approximatifs de couverture de chaque zone du département en fonction de la nature des moyens disponibles à la date de sa publication. Il propose des objectifs et des solutions permettant d'améliorer le dispositif opérationnel et sa réactivité.*

*Les délais d'acheminement des moyens reposent également sur nombre de paramètres externes au SDIS, tels que les obligations faites aux autres services publics à l'exemple de la DDE pour ce qui concerne le maintien de la circulation lors d'évènement météorologique.*

*Le délai de 20 minutes, évoqué dans le rapport, est en effet antérieur au schéma d'analyse et de couverture des risques. Cette référence provient de l'arrêté du 1 février 1978 portant Règlement d'instruction et de manœuvre des sapeurs pompiers communaux. L'article 3 du chapitre 1<sup>er</sup> de la XII<sup>ème</sup> partie (page 1017) indique dans son 5<sup>ème</sup> alinéa : "On admet que le délai d'intervention des secours ne doit pas dépasser 20 minutes. Dans la pratique, le rayon maximum d'efficacité d'un C.S. à la campagne est de l'ordre de 13 Km ; ce rayon est réduit en pays montagneux."*

*Cette rédaction, aujourd'hui remise en cause par le SDACR et son principe, veut que conformément à l'article L. 1424-7 du code général des collectivités territoriales : "Le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le service départemental d'incendie et de secours."*

*Après avis du conseil général, le représentant de l'Etat dans le département arrête le schéma départemental sur avis conforme du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours."*

*Le délai de réponse est dès lors variable d'un département à l'autre. Il est très souvent lié aux impératifs financiers qui influencent les choix politiques concernant le niveau de couverture.*

*Concernant les transports sanitaires :*

*Le SDIS est apte à effectuer des transports sanitaires en raison de la composition de son parc de véhicules et de la carence des moyens publics ou privés normalement dédiés à cette mission par le code de la santé publique, comme prévus aux articles L. 6312-1 à 5, R. 712-71-1, R. 712-71-4, R. 715-10-6, D. 712.73 et D. 712-74.*

*Concernant les évacuations, les moyens du Service Départemental d'Incendie et de Secours interviennent pour exercer : "(...) 4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation."*

*Le rapport de la Cour indique, par cette rédaction, que le SDIS fait face à une mission de secours consécutive à un événement majeur comportant souvent de nombreux impliqués. Leur prise en charge est réalisée par le SDIS. Elle ne sous-entend pas seulement les victimes au sens de dommages corporels, mais dans son sens le plus large (sans abri, personnes isolées...). De la même façon, l'évacuation ne s'entend pas dans le seul sens de transport sanitaire, mais comme l'action à conduire pour soustraire les impliqués au risque qui les menace ; les évacuations peuvent être réalisées, comme cela se produit régulièrement lors des missions de sécurité civile, par des embarcations (inondation), par des véhicules de transports des personnels (risques toxiques ou radiologiques)...*

Concernant les interventions dans le cadre des compétences partagées :

*Le rapport de la Cour évoque à tort, dans l'inventaire des interventions réalisées dans le cadre des compétences partagées, les évacuations d'urgence.*

*Il n'existe pas de compétences partagées entre les services publics, mais des concours apportés comme cela se pratique pour les transports sanitaires. Dans ce domaine, et comme rappelé plus haut, il n'y a pas lieu de coordonner les actions du service de santé et de secours médical du SDIS et du service d'aide médicale urgente, en raison de la compétence unique de ce dernier dans la coordination des moyens (Cf. le code de la santé publique).*

*Les moyens médicaux du SDIS sont chargés d'établir les aptitudes médicale et physique des personnels (médecine du travail), de la pharmacie à usage intérieur, du Conseil technique et du soutien sanitaire des sapeurs pompiers dans l'accomplissement des missions de sécurité civile. Le Service de Santé et de Secours Médical n'intervient dans les missions de santé publique, compétence de l'hôpital, qu'à la demande du médecin régulateur du Centre de Réception et de Régulation des Appels comme tout médecin généraliste ou médecin urgentiste.*

*Les conventions signées entre les établissements publics (centre hospitalier et SDIS) ont pour objet de coordonner leurs politiques et leurs actions dans la gestion des secours d'urgence et des soins médicaux au quotidien, et ce dans le respect des missions et des compétences de chacun des services.*

*Là encore, le premier tiret entretient la confusion entre « secours d'urgence » et « détresse vitale ». Le premier terme qualifie une action face à une situation ou un évènement, alors que le second caractérise un bilan médical réalisé sur une victime.*

*Le second tiret trouve sa réponse dans le code pénal où l'article L. 223-6 dans son alinéa 2 qui : « puni d'un maximum de cinq ans d'emprisonnement et de 500 000 F d'amende quiconque s'abstient volontairement de porter à une personne en péril l'assistance que, sans risque pour lui ou pour les tiers, il pouvait lui prêter soit par son action personnelle, soit en provoquant les secours. »*

*Les secours d'urgence sont accomplis par les sapeurs pompiers dans toute situation aux implications collectives ou individuelles aux conséquences vitales (exemple du malaise cardiaque ou de l'intoxication). Cette action est appelée « prompt secours ». Elle échappe à toute autorisation des services compétents comme dans le cas du service public hospitalier et de son centre de réception et de régulation des appels (15). Le CODIS dans les cas de prompt secours informe le CRRA 15 a posteriori.*

Concernant l'intervention par constat de carence des ambulances privées :

*Le coût réel des prestations de transport que réalise le SDIS pour les centres hospitaliers n'est certes pas quantifiable avec précision, mais d'un impact très important sur son budget. En effet, pour accomplir les interventions de secours à personne, le SDIS doit augmenter son parc VSAB ou VSAV de façon significative (environ 2 fois ses besoins), assurer son entretien, et rémunérer les personnels qui assurent la prestation.*

*L'analyse des coûts a un coût pour le SDIS (acquisition d'outils de gestion, personnels dédiés) dont il ne peut assurer la charge sans recettes nouvelles. Il en est de même pour l'élaboration des contrats ou conventions partenariales et du contrôle de gestion.*

*A titre d'information, le réseau des contrôleurs de gestion des SDIS a calculé le coût d'intervention d'un VSAV.*

*Ce calcul prend en compte les coûts matériels (amortissement du véhicule, carburant, assurance), humains (coût des sapeurs-pompiers composé de leur rémunération et de leur coût de formation), et des coûts fixes (centre de traitement de l'alerte, commandement, casernement).*

*Pour une intervention de 2 h (temps entre le décroché de l'appel et le retour à la disponibilité du véhicule rangé et désinfecté), la sortie d'un VSAV armé de 3 sapeurs-pompiers professionnels revient, pour un SDIS de 4<sup>e</sup> catégorie, à 576 €.*

*On est très loin des 90 € d'indemnisation des transports par carence de moyens privés.*

---

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DU SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS  
DE CORSE DU SUD**

*Il est toujours difficile de comparer les activités des Services Départementaux d'Incendie et de Secours à partir d'analyses nationales dans la mesure où chaque département mesure l'activité de son SDIS à partir de ses propres contraintes et spécificités... La montagne, la plaine, la côte, le nord et le sud ne peuvent être comparables.*

*En effet, peut-on comparer la Haute Savoie avec la Haute Corse ou la Corse du Sud ? Le Var avec le Nord ?*

*La Haute Savoie avec 631.679 habitants, 439 sapeurs-pompier professionnels et 2.868 sapeurs-pompier volontaires, soit en moyenne 15 sapeurs-pompier professionnels pour 75 sapeurs-pompier volontaires, avec un risque d'incendie d'espaces naturels quasiment nul..., à l'exception des feux de cheminées ou de chalets (!) ..., est, par contre, confrontée à des risques importants en matière d'incendie d'ouvrages routiers et de secours à personnes, notamment en hiver.*

*A l'inverse, la Corse du Sud avec 118.593 habitants, 175 sapeurs-pompier professionnels, soit 2,5 fois moins pour une population 6 fois inférieure et 733 sapeurs-pompier volontaires, soit 1 sapeur-pompier professionnel pour 4,5 sapeurs-pompier volontaires, donc presque 2 fois moins de sapeurs-pompier volontaires que la Haute Savoie. Mais avec des risques incendie feux de forêts sur près de 6 mois par an et près de 500 kilomètres de côtes fréquentées par près de 2,5 millions de touristes pendant près de 3 mois, elle doit faire face également à des risques de secours à personnes, tout aussi importants que dans la Haute Savoie, si ce n'est plus, pendant l'hiver avec ses 2 stations de ski et pendant l'été avec le GR 20 (chemin de grande randonnée très prisé !).*

*On voit là, par un exemple simple, toute la difficulté de l'analyse à partir de ratios nationaux.*

*Mais où l'analyse est encore plus difficile, voire inutile, c'est quand on compare le SDIS des Hautes Alpes avec ses 121.419 habitants (chiffre sensiblement identique à celui de la Corse du Sud), ses 38 sapeurs-pompier professionnels et ses 1.276 sapeurs-pompier volontaires, soit près de 34 sapeurs-pompier volontaires pour 1 sapeur-pompier professionnel, avec un risque zéro quant aux feux de forêts et un risque faible quant aux secours à personnes.*

*Dans ce cas, on peut se demander, en poussant le raisonnement vers l'absurde, qu'elle est l'utilité de 38 sapeurs-pompier professionnels noyés dans la masse des sapeurs-pompier volontaires ? Qui aide qui ? Le même raisonnement s'applique à l'Ariège, la Creuse ou encore la Corrèze !!*

*Enfin, il n'est pas inutile de faire observer que la mutualisation des moyens en hommes et en matériels est telle en France continentale, que dans certains départements on peut effectivement observer la prédominance des sapeurs-pompier volontaires sur les sapeurs-pompier professionnels et donc, dans la mesure où les formations sont identiques, de l'utilité non pas des volontaires, mais des professionnels !*

*On voit bien, à partir d'une telle observation, que, s'agissant des deux SDIS de Corse, l'analyse ne tient plus. En effet, la mutualisation entre Haute Corse et Corse du Sud ne peut être que très ponctuelle dans la mesure où les risques forts se trouvent être identiques à la même période (Mai à Septembre, voire Octobre), et que chaque SDIS a besoin de tous ses effectifs et moyens au même moment, ce qui est loin d'être le cas pour tous les SDIS de France*

*continentale. Chaque fois qu'un sinistre important se déclare dans un département du bassin méditerranéen, il est facile de recevoir l'aide quasi immédiate (- de 3 heures) des personnels et moyens de 10 à 12 SDIS périphériques. Ce ne peut être le cas de l'île de Corse qui, en cas de sinistre important, recevra de l'aide du continent, et dans le meilleur des cas, 48 heures après : les renforts seront donc inutiles.*

*La Chambre Régionale des Comptes met en évidence le taux des risques incendie, et notamment le taux d'interventions, de 20 à 27 % contre 10 % sur continent. Ces pourcentages nous paraissent en dessous de la réalité, mais ils sont néanmoins suffisants pour, déjà, mettre en évidence la nécessité de moyens beaucoup plus importants que sur le continent : des moyens de lutte certes plus importants mais aussi des moyens humains pour les utiliser !*

*La Chambre régionale des comptes ne prend pas en compte, et c'est à tort me semble-t-il, les efforts de prévention importants, notamment en Corse du Sud, qui ont permis des résultats particulièrement positifs depuis près de 10 ans, avec des superficies parcourues toujours moins importantes, notamment en 2003 quand on les compare à celles du Sud Est ou tout simplement à celles de la Haute Corse. On parlera aussi de l'été 2004 où seulement 91,5 hectares ont été brûlés.*

*Cela ne veut pas dire pour autant que le nombre de mise à feu est faible, bien au contraire... mais le quadrillage, la prévention et l'engagement permanent sur le terrain sont tels que les interventions se font en moins de 5 minutes et que, de ce fait, les feux sont « écrasés » presque à leur départ. Dans cette situation, le grand bénéficiaire n'est autre que l'Etat dont les moyens, Canadairs entre autres, ne sont pas utilisés. Ces résultats devraient conduire à une péréquation des dépenses des SDIS, mais ce n'est pas le cas. Les dépenses sont, par contre, de plus en plus élevées, alors que l'Etat se désengage de plus en plus et qu'il ne récompense pas les SDIS qui font de réels efforts de prévention. C'est le cas du SDIS 2A.*

*La Chambre devrait surtout rechercher les causes de ces augmentations, non pas au niveau du fonctionnement des SDIS, mais au niveau législatif, et surtout réglementaire. En effet, depuis la départementalisation de 1997, donc en 7 ans, ce ne sont pas moins de 57 textes qui ont été appliqués, avec bien entendu le texte sur la RTT (35 heures) qui a mécaniquement augmenté de 10 % l'ensemble des effectifs administratifs et des sapeurs-pompiers professionnels... donc par voie de conséquence celui des sapeurs-pompiers volontaires dans les mêmes proportions.*

*Il n'est pas inutile également de faire observer, s'agissant de l'exercice de la profession, que celle-ci ne peut être la même dans le Lot, l'Ariège ou la Meuse (on pourrait multiplier les exemples), qu'en Corse... ne serait ce que pendant la période des grands feux de forêts... Sait-on tout simplement dans ces départements les combattre ? Connaît-on les conditions d'engagement pendant 48 heures d'affilées, voire 72 heures, sur un grand feu ? Ses conséquences physiques et morales, notamment quand ces situations sont renouvelées plusieurs fois par mois ? Les risques d'accidents graves, souvent irréparables... ? Sûrement pas. Peut-on toujours comparer le Cantal à la Corse ?*

*Il serait souhaitable que pour ce type d'études, ou de contrôle, effectués par les Chambres régionales des comptes, notamment dans nos deux départements, les conseillers s'intègrent aux équipes de secours, non comme intervenants mais comme simples observateurs. Ils mesureraient sans doute différemment le taux d'absentéisme qui, même s'il est élevé et doit être réduit, trouve une justification dans les conditions souvent extrêmes de l'exercice d'une mission de service public que les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires de Corse exercent pleinement et de façon très responsable.*

*En conclusion, les SDIS de Haute Corse et de Corse du Sud ne peuvent en aucun cas être comparés, à partir de ratios nationaux ou à partir de SDIS de même catégorie, aux SDIS du continent. Seules les comparaisons au niveau des services administratifs peuvent, éventuellement, être retenues, et avec quelques atténuations, mais en aucun cas au niveau des interventions et du coût de celles-ci. La Corse c'est 1.000 kilomètres de côtes, 6 ports de commerce, 4 aéroports, plusieurs montagnes à plus de 2.000 mètres d'altitude, plusieurs milliers d'hectares de forêts de résineux, plusieurs milliers d'hectares de maquis, 3.000 kilomètres de routes, c'est aussi 360 communes avec une population âgée mais aussi 2 à 3 millions de touristes qui, s'ils apportent économiquement beaucoup à la Corse, multiplient par 8 à 12 le nombre d'interventions de secours à personnes pendant la saison estivale : 2 exemples :*

- *CALVI : 5 275 habitants, d'une superficie de 3 120 hectares difficiles, mais près de 150 000 personnes entre le mois de mai et celui de septembre, un port de commerce international (Italie-France), un aéroport international et le plus grand port de plaisance de Haute Corse.*
- *PORTO-VECCHIO : 10 586 habitants, d'une superficie de 16 865 hectares extrêmement difficiles, avec également un port de commerce international (France-Italie), un grand port de plaisance mais aussi et surtout près de 250 000 personnes entre le mois de mai et celui de septembre.*

*Peut-on dire la même chose de Rodez ou d'Albi ? D'Aurillac ou de Brest ?*

*On voit bien toute la difficulté, des comparaisons à partir de ratios nationaux ou par catégorie de SDIS.*

*Mon intervention se veut être, essentiellement, une contribution à une meilleure compréhension des choses, et notamment la recherche d'une explication, objective, de l'importance des dépenses et donc des contributions des Collectivités Territoriales et Locales des SDIS de Corse. Elle n'a pas pour objectif de mettre en cause l'analyse ou le rapport de la Chambre Régionale des Comptes de la Corse, mais tout simplement de replacer la situation des deux SDIS dans un contexte qui est tout simplement hors normes, et pour cause. Dans d'autres domaines le Gouvernement l'a bien reconnu et intégré (Université), alors pourquoi pas les SDIS de Haute Corse et de Corse du Sud.*

---

*RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DU SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS  
DE HAUTE-CORSE*

*En réponse à l'insertion de la Cour des comptes sur les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), j'ai l'honneur de vous communiquer en annexe la réponse que j'avais adressée à la chambre régionale des comptes de Corse le 21 juin 2004.*

*Mes craintes à l'époque ont d'ailleurs été confirmées par la loi 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile. A titre d'exemple, l'article 12-2-1 instaure un surcoût de cotisation au CNFPT. De même, l'article 83 de la même loi institue une prestation de fidélisation et de reconnaissance au bénéfice des sapeurs pompiers volontaires.*

*Autant de contraintes financières imposées aux SDIS sans, à ce jour, connaître la part éventuelle de l'Etat.*

*Dans ces conditions, il est bien évident que même si les textes imposent des plans prévisionnels, ils ne seraient pas très sérieux étant donnée le nombre d'inconnues.*

*\*\*\**

*Annexe : Réponse adressée le 21 juin 2004 au Président  
de la chambre régionale des comptes de Corse*

*La situation financière du SDIS de la Haute-Corse est à l'image de la majorité des SDIS de France.*

*A un moment de l'analyse il serait sans doute opportun de situer l'établissement public dans son contexte général.*

*Comme le précise un rapport annuel portant sur l'étude nationale des finances dans des services départementaux d'incendie et de secours, il s'avère que l'avenir financier des SDIS est plus que sombre, le coup fatal étant prévu aux environs de l'année 2005 avec la prise en compte des retraites des sapeurs pompiers volontaires, coût estimé à 96,9 M€ en 2005, soit à titre de comparaison le montant des investissements 2003.*

*Pour ce qui concerne les recettes nouvelles et plus particulièrement les conventions avec les hôpitaux, après plusieurs mois de négociations tant avec l'hôpital de Bastia qu'avec l'ARH, il semblerait que le dossier soit sur le point d'aboutir, et ce manque de recette n'est sûrement pas dû à l'absence de délibération, puisque le titre émis en 2001, en application d'une délibération, n'est toujours pas recouvré à ce jour.*

*Dans cette affaire, le service départemental d'incendie et de secours n'a pas bénéficié de beaucoup de soutien.*

*Sur l'absence de plans prévisionnels, et si l'on en croit les débats au Sénat sur la "modernisation" de la sécurité civile, ce sont 236 lois et règlements concernant les SDIS qui sont parus depuis la loi de 1996 portant sur la départementalisation.*

*Faire des prévisions dans cette frénésie de réglementation pourrait apparaître assez peu sérieux. Bien entendu, toutes ces réformes, dont le rythme ne semble pas ralentir, ont plus ou moins une incidence financière et peu de monde ne semble s'en émouvoir et surtout pas les initiateurs des lois et règlements.*

*Pour ce qui concerne la coopération avec la Corse du Sud, même si elle n'est pas formalisée, elle n'en demeure pas moins dans les faits. Par exemple, lors de la campagne feux de forêts 2003, à plusieurs reprises des renforts en hommes et matériels ont été engagés sur des opérations du département voisin.*

*Cependant les statistiques montrent que le caractère critique de la situation se produit simultanément dans les deux départements. La Corse du Sud et la Haute-Corse ont donc plus besoin de moyens supplémentaires.*

*Il est désormais établi que l'avenir du financement des SDIS ne se présente pas sous les meilleurs auspices. Sans doute pour cette raison, le législateur a-t-il prévu de laisser l'entière responsabilité au département pour apporter tous les crédits nécessaires tout en laissant au SDIS le caractère d'un établissement public.*

*Mais pour que les choses ne soient pas aussi simples, le projet de loi de modernisation de la sécurité civile prévoit que le département fixera lui-même le montant de sa participation. Encore une raison pour accorder aux plans prévisionnels une importance plus que relative.*

*Enfin et pour être tout à fait exact, les deux recours introduits par différentes communes devant le tribunal administratif ont toujours porté sur la répartition des taxes et jamais sur le montant total de la participation des communes et EPCI, le SDIS de Haute-Corse ayant voulu éviter à certaines communes une augmentation trop importante, le tribunal administratif en a décidé autrement.*

---