



...le rapport d'information

La défense extérieure contre l'incendie : assurer la protection des personnes sans nuire aux territoires

De M. Hervé MAUREY, Sénateur de l'Eure (*Union centriste*) et M. Franck MONTAUGÉ, Sénateur du Gers (*Socialiste, Écologiste et Républicain*).

Bien qu'au cœur de la vie quotidienne de nos concitoyens et faisant l'objet d'une compétence propre des maires, la **défense extérieure contre l'incendie (DECI)** demeure souvent méconnue. Elle s'articule autour des notions de **protection des personnes et des biens, de zones à défendre et de ressources en eau**. Elle est assurée par les **services d'incendie et de secours (SDIS)**.

Jusqu'en 2011, la DECI relevait d'une logique nationale, les normes règlementaires ayant vocation à s'appliquer uniformément sur l'ensemble du territoire national. La réforme de la DECI intervenue par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit **voulait apporter une réponse plus adaptée et mieux territorialisée aux enjeux de la DECI** en prévoyant l'élaboration de règlements dans chaque département.

Cependant dix ans après, **il paraît évident que la réforme n'a pas tenu ses promesses. La situation s'est même dégradée dans certains territoires** à la suite de l'adoption des règlements départementaux. Cumulant les handicaps au regard de la DECI (habitat diffus, maisons isolées, réseaux d'eau vétustes ou encore à faible débit), **les petites communes rurales** en subissent les conséquences les plus lourdes en terme de coûts.

Dans leur mission, les deux rapporteurs ont souhaité **recueillir largement l'avis des acteurs de la DECI**, au premier rang desquels les maires, les préfets et les SDIS. Aussi ont-ils, en plus des auditions menées, adressé **un questionnaire** à ces acteurs, selon la méthodologie d'enquête suivante.

Ont été sollicités

- ⇒ les présidents des conseils départementaux, présidents de droit des SDIS ;
- ⇒ les préfets;
- ⇒ un panel de communes sélectionnées suivant un ensemble de critères prenant en compte leur répartition sur le territoire, leur population, les couleurs politiques des départements, soit plus de 1 355 communes contactées par les Sénateurs ;
- ⇒ les associations départementales de maires (AMF) et de maires ruraux (AMRF).

1. LE DIAGNOSTIC : UNE RÉFORME QUI N'A PAS RÉPONDU AUX ATTENTES DES ÉLUS

En son principe d'organisation, **la DECI se fonde sur la rencontre** et la coordination des « fournisseurs » d'eau d'extinction des feux, c'est-à-dire les maires (ou ceux à qui la compétence a été transférée), **avec les « utilisateurs » de cet hydrant, c'est-à-dire les SDIS**. Dès lors, on comprend l'importance d'une **concertation efficace des élus** en amont de la rédaction des règlements départementaux de DECI (RDDECI) et de l'entrée en vigueur définitive de ce règlement. Pourtant, **ni la loi de 2011 ni son décret d'application du 27 février 2015 n'ont encadré cette concertation, laissée de facto à l'appréciation des préfets**.

Il ressort des travaux des rapporteurs que les élus n'ont pas été assez associés à la concertation débouchant sur la définition des RDDECI, et qu'aucune ligne directrice claire, ni aucune méthodologie pour cette concertation n'a été appliquée. Les élus déplorent légitimement **les conséquences financières, urbanistiques et en termes de développement et d'attractivité des territoires, de ces décisions qui n'ont pas pu être anticipées et encore moins discutées.**

⇒ En conséquence de ce manque de coopération entre les acteurs, la couverture DECI est déficiente.
Les rapporteurs sont en mesure d'affirmer que
6 à 7 millions de personnes ne sont pas couvertes par cette protection.

Alors que la mise en œuvre des politiques publiques fait aujourd'hui de plus en plus fréquemment l'objet **d'études préalables et d'études d'impact, la DECI se trouve, de façon tout à fait préjudiciable, dépourvue de cette démarche d'évaluation préalable ni même a posteriori.** Le caractère impérieux d'une étude *ex ante* ou *ex post* paraît devoir faire partie intégrante de la démarche relative à la DECI.

Qu'il s'agisse de **rénover le réseau d'eau incendie, de l'étendre pour assurer la couverture requise du risque ou d'assurer la maintenance et l'entretien de ce réseau,** se conformer au RDDECI représente un coût important pour les communes. Évident, le **coût financier** et budgétaire ne doit pas occulter le **coût économique et social** induit, à savoir le frein au développement du territoire.

⇒ **33 % des préfets font état que « de nombreux maires » ont fait remonter des difficultés de financement.** De même, 51 % rapportent que « *quelques* » maires se sont manifestés auprès d'eux. Seuls 16 % des préfets déclarent n'avoir pas eu à connaître de telles préoccupations de la part des maires.

La volonté du législateur n'a pas été suivie dans les actes. Les règles relatives à la DECI ont été en effet bien souvent élaborés sans concertation ni étude d'impact, imposant des contraintes très souvent insupportables financièrement pour les communes.

2. LES RECOMMANDATIONS : UNE INDISPENSABLE REMISE À PLAT DE LA DECI

Le bilan dressé par M. Hervé MAUREY et M. Franck MONTAUGÉ amène à une conclusion sans ambiguïté : il faut remettre à plat la DECI. **Animée de bonnes intentions, la réforme de 2011 n'a en effet pas tenu ses promesses. Elle a bien au contraire provoqué un très large mécontentement des élus. Au terme de dix ans d'application, il faut désormais les entendre.**

La rigidité encore trop forte de son organisation, les carences en matière de concertation et d'évaluation, les entraves avérées au développement des territoires ruraux appellent une révision en profondeur. Celle-ci doit, conformément à la volonté du législateur, s'appuyer sur des principes de **souplesse, d'adaptation** et de **proportionnalité**, et s'attacher à imaginer de **nouvelles méthodes de travail, mieux concertées et plus dynamiques.** Elle passe également par le **soutien budgétaire de l'État.** En outre, le regard doit aussi se tourner vers le potentiel des nouvelles technologies, la DECI pouvant tirer grand profit de certaines avancées encore trop méconnues.

À partir de leur diagnostic, M. Hervé MAUREY et M. Franck MONTAUGÉ dresse une liste de propositions :

1- S'appuyer sur la concertation et l'évaluation

- **Réalisation par l'État d'une évaluation exhaustive,** département par département, des conséquences de la réforme de la DECI en 2011, en liaison étroite avec les maires.
- Faire précéder les décisions relatives au règlement départemental d'une **étude d'impact permettant de mesurer leurs conséquences financières sur les communes et les solutions alternatives (augmentation des moyens du SDIS).** Confier l'arbitrage au préfet, en transparence et en concertation avec les élus.
- Instaurer une **méthodologie précise et exigeante de concertation** des acteurs de la DECI (périmètre, cadre territorial, information à disposition, recueil des avis, suivi des avis, processus itératif et information des élus quant au suivi) en amont de l'élaboration du RDDECI.

- Assurer un **suivi effectif des dépenses communales** en DECI, en détaillant la nomenclature « M 14 ». Réaliser une consolidation au niveau national.
- Instaurer une **révision quinquennale des règlements départementaux** sur la base d'un bilan précis établi en concertation avec l'ensemble des élus.

2- Élaborer des règles adaptées et proportionnelles

- Dresser dans chaque département un **inventaire exhaustif des points d'eau incendie (PEI)** de toute nature, selon leur caractère permanent ou saisonnier, pour permettre l'élaboration de règles les moins contraignantes possibles.
- Élaborer des **règles distinctes et proportionnées** à la réalité du risque et à la nature du projet (habitation...), sur chaque territoire infra-départemental, à partir d'une caractérisation fine.
- Intégrer les moyens des SDIS et leur évolution possible dans les arbitrages à rendre avant l'élaboration des règles de DECI dans les départements, pour choisir une solution présentant une **répartition optimale des coûts entre les SDIS et les communes**.
- Veiller à la **cohérence** entre le schéma communal de DECI et le **plan local d'urbanisme (intercommunal)** - PLU(I) - ou la carte communale par une prise en compte de la DECI dans l'élaboration des documents d'urbanisme.
- Autoriser le **transfert de la police spéciale** de la DECI vers les syndicats des eaux ayant déjà la compétence de la DECI.

3- Accompagner les communes

- Aider les communes à **mutualiser leurs achats d'équipements de DECI** (rédaction d'un guide méthodologique, accompagnement par les préfets pour le montage et l'analyse des appels d'offres).
- Affecter **1,2 milliard d'euros sur 3 ans** à la DECI dans le cadre du plan « France relance ».
- **Généraliser le recours à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** pour le financement de projets de DECI. **Son montant serait fonction de la situation financière de chaque commune et des coûts de mise aux normes**, le taux de soutien pourra aller jusqu'à 100 % du montant du projet, conformément à l'article L. 1111-10 du Code général des collectivités territoriales (CGCT).
- **Examiner à l'issue de ces trois ans** le besoin de créer une ressource complémentaire pour permettre aux communes de réaliser ces investissements sans mobiliser de manière excessive la DETR.
- **Renforcer le soutien technique, opérationnel et en ingénierie accordé aux communes :**
 - en organisant le **contrôle du débit des points d'eau incendie par les SDIS (au moins pour les plus petites communes) ;**
 - en **systématisant l'offre de formations en DECI auprès des élus municipaux en début de mandat, en nommant dans chaque SDIS un référent DECI et en créant au sein des SDIS une cellule de suivi et de soutien aux élus.**

4- Faire émerger une culture du risque

- Mettre en **cohérence** le règlement départemental et le **schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)** et commencer par faire coïncider leur révision quinquennale.
- Sensibiliser les populations au risque incendie et favoriser **l'autoprotection** pour favoriser l'assouplissement des règles imposées aux communes (communication, contrôle...).

5- Évoluer grâce au numérique et aux innovations

- Généraliser l'équipement des SDIS en **outils numériques et informatiques** performants (logiciels de cartographie, GPS...) et prévoir un partage de données avec les communes (ou les délégués de la compétence DECI).

- Tirer rapidement les enseignements des tests de la **lance diphasique**. S'assurer de son intérêt et du fait que cet équipement serait utilisable en zone rurale, tout en évaluant bien les adaptations du matériel (matériel roulant...) qui seraient nécessaires.
- **Intégrer la documentation** de la DECI dans le processus de dématérialisation du droit des sols.

*

* *

La DECI est à un tournant, et des décisions volontaristes doivent être prises aujourd'hui. Comment se satisfaire d'une situation où plusieurs millions de compatriotes sont mal protégés contre le risque incendie ? Comment imaginer que des communes, déjà soumises à de fortes tensions budgétaires, puissent engager des projets de mise aux normes obérant pour plusieurs années toute autre capacité d'investissement ? Comment accepter que des mesures réglementaires inadaptées, ou disproportionnées face au risque, remettent en question les efforts de collectivités pour développer leur territoire et les rendre plus attractifs ?

Les maires, en particulier ceux des petites communes et des zones rurales, doivent être entendus. Dans leur préoccupation face à une situation qui tend à l'enlisement. Dans leur inquiétude à l'idée de voir leur responsabilité, y compris judiciaire, engagée. Dans leur aspiration à mieux travailler avec les services de l'État et les administrations, au premier rang desquels les services préfectoraux et les SDIS.

La réforme de 2011 a produit des effets inverses à ceux recherchés et elle s'est traduite par des contraintes accrues et non justifiées pour les communes. Les maîtres mots des décisions aujourd'hui attendues sont bien identifiés : **concertation, évaluation, étude d'impact, arbitrage, optimisation des moyens, suivi de la dépense, soutien budgétaire, innovation.**

Plus que d'une nouvelle réforme, **la DECI a désormais besoin d'une modernisation au service de tous ces acteurs.**

Si celle-ci n'est pas engagée dans les meilleurs délais, une initiative parlementaire, sous la forme d'une proposition de loi, sera prise en tirant les enseignements de cette mission d'information et de l'évaluation au plan national demandée à l'État.

LES RAPPORTEURS

	
<u>Hervé Maurey</u> Sénateur de l'Eure (Union centriste)	<u>Franck Montaugé</u> Sénateur du Gers (Socialiste, Écologiste et Républicain)
Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation : <u>http://www.senat.fr/commission/decentralisation/index.html</u> Lien vers le rapport :	