

N° 116

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 2001

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom du comité d'évaluation des politiques publiques (1) et de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (2) sur l'*évaluation* de l'*action des services départementaux d'incendie* et de *secours*,

**Par MM. Alain LAMBERT, Philippe MARINI**

**et Michel CHARASSE,**

Sénateurs.

---

(1) *Ce comité est composé de* : MM. Alain Lambert, Philippe Marini, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Michel Charasse, Marcel Debarge, Pierre Fauchon, André Ferrand, Bernard Fournier, Yves Fréville, Paul Loridant, Jacques Oudin, Mme Danièle Pourtaud, MM. Daniel Soulage, Alain Vasselle, Serge Vinçon.

(2) *Cette commission est composée de* : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

---

Sécurité civile.

**SERVICES DÉPARTEMENTAUX  
D'INCENDIE ET DE SECOURS :  
L'EXPLOSION FINANCIÈRE**

## SOMMAIRE

Pages

<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>I. LE BILAN : UNE RÉACTION EN CHAÎNE MAL CONTRÔLÉE</b> .....	9
<b>A. LA REVUE DES OBJECTIFS DE LA LOI DE DÉPARTEMENTALISATION</b> .....	9
1. <i>Confirmer la sécurité civile comme une compétence partagée entre l'État et les collectivités locales</i> .....	9
a) Une compétence inégalement partagée sur le plan financier .....	10
b) L'établissement public, un nouvel acteur qui a du mal à trouver sa place .....	10
2. <i>Renforcer les solidarités locales face aux risques, en faisant du SDIS un établissement public départemental</i> .....	11
a) La mise en commun des moyens a eu lieu .....	12
b) La solidarité locale dans un contexte d'augmentation des coûts des SDIS .....	12
3. <i>Apporter des réponses adaptées aux besoins des services et aux attentes de nos concitoyens</i> .....	13
4. <i>Respecter les liens historiques des sapeurs-pompiers avec les collectivités territoriales</i> .....	14
<b>B. UN PROCESSUS D'INTÉGRATION PARFOIS PLUS FORMEL QUE RÉEL</b> .....	15
1. <i>Les charges explosent sans réelle amélioration du service rendu</i> .....	15
2. <i>La réforme institutionnelle se met en place mais dans l'ambiguïté</i> .....	17
<b>C. DES RISQUES PERSISTANTS DE DÉRAPAGES</b> .....	19
1. <i>Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est bafoué, gravement et systématiquement, par des transferts de charges incontrôlés</i> .....	19
2. <i>La loi et l'attitude du pouvoir exécutif ont favorisé une certaine montée des corporatismes</i> .....	20
3. <i>Le volontariat a été découragé au profit d'une professionnalisation naturellement coûteuse</i> .....	20
4. <i>Un déséquilibre potentiel entre ressources et charges</i> .....	21
<b>II. LES PERSPECTIVES : UNE NÉCESSAIRE « REMISE À PLAT »</b> .....	24
<b>A. LES AJUSTEMENTS INSTITUTIONNELS SUGGÉRÉS PAR ERNST &amp; YOUNG : DES PROPOSITIONS INTÉRESSANTES MAIS PAS SUFFISANTES</b> .....	24
1. <i>Renforcer l'efficacité des conseils d'administration des SDIS</i> .....	24
2. <i>Réinventer les instances consultatives</i> .....	25
3. <i>Encourager la professionnalisation de la gestion</i> .....	25

<b>B. DES PISTES À EXPLORER AUTOUR D'UN MÊME IMPÉRATIF : CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS</b> .....	25
<i>1. Rechercher de nouvelles sources de financement : une vraie solution ?</i> .....	26
<i>2. Mieux faire apparaître le coût des SDIS</i> .....	28
<i>3. Encadrer le pouvoir réglementaire dont les initiatives doivent faire l'objet d'un chiffrage voire d'une autorisation législative préalables</i> .....	29
<i>4. Étudier la possibilité de distinguer les responsabilités opérationnelles de la direction administrative dans les SDIS</i> .....	30
<i>5. Clarifier et harmoniser les régimes de travail et de rémunération</i> .....	30
<i>6. Réévaluer le rôle des sapeurs pompiers volontaires en leur confiant plus de responsabilités et en rentabilisant leur formation</i> .....	31
<i>7. Assurer la transparence des coûts et des performances</i> .....	32
 <b>EXAMEN DU RAPPORT PAR LE COMITÉ ET LA COMMISSION</b> .....	35
 <b>A N N E X E S</b> .....	3

## AVANT-PROPOS

Le Comité d'évaluation des politiques publiques<sup>1</sup>, avait, le 15 juin 2000, décidé de confier à M. Jacques Bimbenet la responsabilité de mener une étude d'évaluation des services départementaux d'incendie et de secours en s'appuyant sur les capacités d'expertise d'un cabinet d'étude extérieur, comme en avait la possibilité l'ex-office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, dont il a pris la suite au Sénat.

En février 2001, à l'issue d'une mise en concurrence dans les formes prévues par le code des marchés publics, MM. les Questeurs du Sénat ont décidé, à la demande du Président de la commission des finances, président du Comité d'évaluation des politiques publiques, et sur proposition de M. Jacques Bimbenet, de confier l'étude au cabinet Ernst & Young.

L'étude, présentée sous forme de note d'étape à M. Jacques Bimbenet en juillet 2001, a été remise au mois de septembre suivant, sans que ce dernier ait pu en assurer la réception définitive avant le renouvellement sénatorial.

La non-réélection de M. Jacques Bimbenet a conduit, compte tenu des circonstances, et pour assurer la continuité des travaux en cours, le Comité à désigner comme rapporteur, M. Michel Charasse, conjointement avec M. Alain Lambert, président de la commission des finances et président du Comité d'évaluation des politiques publiques, et M. Philippe Marini Rapporteur général.

**Faire le point de la départementalisation** des services d'incendie et de secours décidée par la loi du 3 mai 1996, **évaluer les résultats obtenus** au regard de ceux qui étaient recherchés, **apprécier les conséquences de la réforme sur les finances locales**, autant d'objectifs assignés à l'étude entreprise par le cabinet Ernst & Young.

L'initiative du Comité apparaît d'autant plus opportune qu'elle s'inscrit dans la perspective de la discussion du projet de loi sur la démocratie de proximité, qui comporte des mesures relatives aux services d'incendie et de secours.

A cet égard, le travail du Comité a vocation à ouvrir le débat. Les sénateurs pourront non seulement confronter leurs expériences aux données de l'étude, mais encore trouver des arguments pour répondre à des questions de fond : faut-il financer les SDIS par un impôt spécial ? **Comment restaurer les arbitrages et clarifier les responsabilités** en vue de **maîtriser une évolution des coûts, actuellement explosive**, et de **permettre aux Français de dire combien ils veulent dépenser pour leur sécurité** ?

---

<sup>1</sup> Groupe d'étude rattaché à la commission des finances rassemblant des sénateurs de toutes les commissions et de tous les groupes, créé le 21 mars 2000 par le Bureau du Sénat pour poursuivre l'action de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, supprimé à l'initiative de l'Assemblée Nationale.



## INTRODUCTION

La départementalisation des services d'incendie et de secours, telle qu'elle résulte de la loi du 3 mai 1996 et de la loi du même jour relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers<sup>1</sup>, a-t-elle été une erreur ?

La question mérite d'être posée car, au vu des difficultés qu'a suscitées et que continue à susciter sa mise en œuvre, nombreux seraient les parlementaires qui ne l'auraient sans doute pas votée, s'ils avaient pu être en mesure d'en évaluer (même très approximativement) les conséquences.

L'expiration du délai de cinq ans laissé aux départements pour appliquer la loi, est l'occasion de faire le point sur la réforme et de procéder à un bilan de la nouvelle organisation des services d'incendie et de secours<sup>2</sup>.

L'initiative du Comité d'évaluation des politiques publiques est venue, dans ce contexte, pour faire entendre la voix du Sénat dans un processus de révision engagé par le pouvoir exécutif.

Il faut rappeler que quelques mois avant que le Comité ait pris la décision de lancer son étude, M. Jacques Fleury, député de la Somme, a été nommé parlementaire en mission par le Premier ministre pour étudier les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre de la réforme des services d'incendie et de secours introduite par les lois de 1996<sup>3</sup>. Rendu en juin 2000, son rapport a été suivi par l'introduction dans le projet de loi sur la démocratie de proximité d'articles relatifs au fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours, qui modifient, sans vraiment les bouleverser, certaines dispositions de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996.

La méthode choisie par le rapporteur initialement nommé par le Comité pour évaluer la départementalisation, a consisté, non à procéder à l'audition de responsables, dont il se serait donné pour tâche de synthétiser l'opinion, mais à apporter des éléments de fait de nature à alimenter le débat en faisant appel à un cabinet extérieur susceptible d'aller, sur le terrain,

---

<sup>1</sup> La promulgation de la première loi est l'aboutissement d'un processus législatif engagé par le dépôt sur le bureau du Sénat d'un projet de loi, examiné en conseil des ministres le 28 septembre 1994, retiré ensuite et déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, qui examinera en première lecture en janvier 1995, au cours d'une session extraordinaire. Sept mois plus tard est intervenue la première lecture au Sénat (juin 1995), la deuxième lecture par l'Assemblée nationale, ayant lieu en février 1996. Deux mois plus tard, enfin, la commission mixte paritaire réunie pour examiner les dispositions restant en discussion entre les deux chambres parvenait à s'accorder sur un texte commun.

<sup>2</sup> Le bilan apparaît d'autant plus utile et nécessaire et qu'il intervient alors que le gouvernement a annoncé le dépôt d'un projet de loi de modernisation de la sécurité civile avant la fin de l'année.

<sup>3</sup> Il convient de rappeler que d'autres rapports traitant plus généralement de la décentralisation, ont abordé la question des services d'incendie et de secours, notamment :

- rapport de la commission pour l'avenir de la décentralisation présidée par Pierre Mauroy, remis au Premier ministre, Lionel Jospin, le 17 octobre 2000.
- rapport de la mission d'information du Sénat chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales (« pour une république territoriale – l'unité dans la diversité » – n° 447, 1999-2000.)

observer le fonctionnement des services départementaux d'incendie et de secours.

**Le cabinet Ernst & Young, a, conformément au cahier des charges, procédé à partir d'informations issues de la documentation existante, de l'analyse des textes législatifs et réglementaires intervenus depuis 1996, de monographies réalisées dans six départements significatifs et de l'exploitation des réponses à un questionnaire adressé à l'ensemble des SDIS.** Cinquante-neuf SDIS ont répondu au questionnaire adressé par Ernst & Young. Cinquante-cinq réponses ont pu être exploitées, soit plus de la moitié des SDIS. Ces réponses permettent de bénéficier d'informations très complètes sur la mise en œuvre des réformes engagées par les lois du 3 mai 1996.

Toute la difficulté de la tâche d'évaluation de la réforme de 1996 vient de qu'il n'est **pas simple de faire la part dans les évolutions et les dysfonctionnements constatés entre ce qui tient à la départementalisation elle-même et ce qui résulte de l'intervention de l'État,** qui n'a cessé d'imposer par voie réglementaire aux collectivités territoriales si ce n'est de nouvelles contraintes, du moins de nouvelles règles du jeu.

Les cinq dernières années ont, en effet, été marquées également par une **intense activité législative, mais surtout, réglementaire,** dans le domaine des services d'incendie et de secours : **cinq lois, vingt-huit décrets, soixante-dix huit arrêtés et vingt-deux circulaires sont intervenus depuis 1996** dans ce domaine. Par ailleurs, quatre notes d'informations, non publiées, ont été transmises aux préfets.

A l'inquiétude persistante des élus dont témoigne le nombre des questions écrites posées sur le sujet<sup>1</sup>, s'ajoute, outre une très vive inquiétude des sapeurs-pompiers volontaires qui se jugent souvent « sacrifiés » et une grogne endémique des professionnels, qui s'est traduite par de nombreux conflits sociaux locaux au cours de la période. C'est le caractère sensible pour ne pas dire explosif de la matière, qui explique peut-être la prudence dont fait souvent preuve l'étude dans la formulation de ses diagnostics.

---

<sup>1</sup> Cent treize questions écrites ont été adressées au gouvernement par les seuls sénateurs depuis 1993. Les réponses ministérielles se caractérisent par une rare indigence.

Comme l'ont montré les débats au sein du Comité, il est facile de « décoder » les formules utilisées et d'y trouver des arguments pour, dresser un bilan critique de la départementalisation, souligner les risques de dérapages financiers et explorer des pistes de réformes plus radicales.

## I. LE BILAN : UNE RÉACTION EN CHAÎNE MAL CONTRÔLÉE

L'étude réalisée par Ernst & Young, qui fait le point de la mise en œuvre de la loi de 1996, montre que les collectivités locales ont joué le jeu et qu'elles se sont efforcées d'atteindre les objectifs fixés par le législateur. La réforme n'est, cependant, que très inégalement et très imparfaitement mise en œuvre.

S'appuyant sur leur expérience personnelle, la plupart des membres du comité ont ainsi considéré que la départementalisation était un processus peu ou pas du tout maîtrisé, certains d'entre eux estimant d'ailleurs qu'il est en fait « *in maîtrisable* ».

### A. LA REVUE DES OBJECTIFS DE LA LOI DE DÉPARTEMENTALISATION

Pour mettre en perspective l'étude du Cabinet Ernst & Young, les rapporteurs ont souhaité examiner les résultats obtenus, à la lumière des quatre grands axes de la loi du 3 mai 1996 mis en avant par le ministre de l'intérieur lors de la présentation du projet de loi devant l'Assemblée nationale en première lecture<sup>1</sup> :

- confirmer la sécurité civile comme une compétence partagée entre l'État et les collectivités locales ;
- renforcer les solidarités locales face aux risques, en faisant du service départemental d'incendie et de secours un établissement public commun à l'ensemble des collectivités territoriales dans le département ;
- apporter des réponses adaptées aux besoins de modernisation des services d'incendie et de secours pour qu'ils répondent mieux à leurs missions de service public et couvrent des risques très évolutifs dans une société de haute technologie ;
- respecter les liens historiques des sapeurs-pompiers avec les collectivités territoriales, et notamment les maires.

#### **1. Confirmer la sécurité civile comme une compétence partagée entre l'État et les collectivités locales**

Les compétences en matière de sécurité civile découlent du partage du pouvoir de police entre le maire et le représentant de l'État, défini

---

<sup>1</sup> Journal officiel Assemblée nationale, première séance du 16 janvier 1996, p. 81.

notamment aux articles L 131-2 et L. 131-13 du code des communes, et précisé par la loi n° 87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile.

La loi du 3 mai 1996 n'a pas remis en cause ce partage et, peut-être pour apaiser d'éventuelles craintes, le ministre de l'intérieur, en présentant le projet de loi qui allait devenir la loi du 3 mai 1996, insistait d'emblée sur le fait que « *les sapeurs-pompiers, qu'ils relèvent ou non d'un corps départemental, continueront de servir, selon les circonstances, sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs de police respectifs* ».

La loi de 1996 avait pour objectif d'améliorer les conditions dans lesquelles les maires garantissent la sécurité sur le territoire communal, en mutualisant, au sein d'un établissement public de type nouveau, les moyens nécessaires pour assurer la sécurité dans l'ensemble des communes d'un département. Dans l'esprit de ses concepteurs, l'existence d'un établissement public compétent pour gérer les moyens permettait de déterminer le niveau des moyens consacrés à la sécurité civile en fonction des besoins constatés et non en fonction des capacités financières des communes, comme cela pouvait être le cas dans l'ancien système.

#### *a) Une compétence inégalement partagée sur le plan financier*

Les services départementaux d'incendie et de secours, s'ils contribuent à l'exercice par le maire de ses pouvoirs de police et de ses obligations en matière de sécurité, sont financés non seulement par les communes, mais aussi par leurs établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et par les conseils généraux. Le financement de la compétence en matière de sécurité civile est donc partagé entre plusieurs niveaux de collectivités locales.

L'État participe aussi au financement de la sécurité civile. Cependant, alors que la sécurité civile s'apparente à une fonction régaliennne, son effort financier est sans proportion avec celui des collectivités locales.

En réponse à une question écrite de notre collègue Serge Mathieu, le gouvernement indique que « *le budget consacré par l'État pour la sécurité civile est de 1,6 milliard de francs en 2001* »<sup>1</sup>.

L'effort imposé aux collectivités locales est dix fois supérieur. Les contributions des communes, établissements publics de coopération intercommunale et départements au budget des SDIS en 2001 s'établissent en effet à 2,41 milliards d'euros (15,8 milliards de francs).

#### *b) L'établissement public, un nouvel acteur qui a du mal à trouver sa place*

Depuis leur création en 1996, les « nouveaux » SDIS deviennent progressivement des acteurs à part entière de la mise en œuvre de la politique en matière de sécurité civile.

---

<sup>1</sup> Réponse à la question n° 30983 du 8 février 2001, JO Sénat, 12 juillet 2001, p.2333.

Ils ne sont plus seulement des « appendices fonctionnels » des collectivités locales, mais deviennent des structures de plus en plus autonomes et même aux yeux de certains, largement incontrôlables. L'étude menée par le cabinet Ernst & Young souligne d'ailleurs que la condition de l'efficacité du service rendu par un service départemental d'incendie et de secours réside dans l'unicité de direction, et donc en la capacité de son directeur à opérer la synthèse entre ses différents « patrons », en l'occurrence le Président du CASDIS, le préfet et les élus locaux « financeurs » des SDIS qui siègent au conseil d'administration.

Dès lors, il conviendrait de prendre acte de l'émergence de ce nouvel acteur, et du décalage entre son rôle croissant et les règles qui lui sont applicables, désormais trop étroites.

Comme le montre l'étude, **la mise en œuvre de la loi du 3 mai 1996 contraint les services d'incendie et de secours à opérer un saut qualitatif en termes de couverture des risques, avec toutes les conséquences administratives, organisationnelles et financières que cela implique, sans pour autant leur fournir les moyens d'assumer pleinement ces nouvelles responsabilités.**

## **2. Renforcer les solidarités locales face aux risques, en faisant du SDIS un établissement public départemental**

La création d'un établissement public départemental, aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) situés sur son territoire constitue le cœur de la loi du 3 mai 1996.

La mise en commun des moyens humains, matériels et financiers consacrés aux services d'incendie et de secours doit contribuer à améliorer l'efficacité du service rendu et à en rationaliser la gestion. En application du principe « qui paye commande », le conseil d'administration de l'établissement public est composé exclusivement d'élus locaux<sup>1</sup>. On notera cependant que les sièges au conseil d'administration ne sont pas répartis proportionnellement à la contribution de chacun des « financeurs ».

La solidarité locale peut, dans ce contexte, s'appréhender de deux manières :

- les collectivités -départements, communes, groupements- sont libres de se répartir entre elles, comme elles l'entendent, le coût des services d'incendie et de secours ;

- les collectivités locales sont également désormais « dans le même bateau », solidairement responsables du bon fonctionnement de l'établissement public.

---

<sup>1</sup> Le préfet et des représentants des sapeurs-pompiers y siègent, mais sans voix délibérative.

*a) La mise en commun des moyens a eu lieu*

Au terme du délai légal pour la mise en commun des moyens, il apparaît que les collectivités ont exercé les responsabilités qui leur étaient imposées, en procédant aux transferts prévus par la loi. L'étude montre en effet que la plupart des moyens ont effectivement été transférés.

Ce processus n'a pas été sans provoquer des tensions, et même parfois des violences, notamment sur le plan social : l'intégration, au sein d'un corps commun, de personnels dont les statuts étaient spécifiques à la commune de rattachement de leur corps, ne pouvait être effectuée sans susciter certaines jalousies et une farouche détermination de chacun à préserver ses « acquis sociaux ».

Sur le plan des moyens matériels, le processus de mise en commun a permis une meilleure transparence des coûts. Il a surtout suscité ou engendré des besoins considérables en équipements, pas toujours justifiés ni opportuns.

*b) La solidarité locale dans un contexte d'augmentation des coûts des SDIS*

Depuis 1996, la gestion solidaire des services d'incendie et de secours constitue un test délicat pour le principe d'autonomie locale.

Contrairement aux prévisions initiales, **la mise en commun des moyens n'a pas consisté à répartir une charge constante entre les collectivités, en fonction des capacités de chacune, mais à répartir le poids d'une dépense dont le coût augmente, dans des proportions très importantes.**

L'augmentation des coûts des SDIS pendant la période de mise en œuvre de la réforme, très largement supérieure aux prévisions initiales, rend délicate la détermination par les conseils d'administration du montant des contributions des uns et des autres au financement de l'établissement public.

Selon l'étude de *Ernst & Young*, la solution la plus communément retenue a été celle d'une stabilisation des contributions des communes et une prise en charge des surcoûts par les conseils généraux. Cette situation présente un avantage pratique puisqu'elle permet aux conseils généraux de parvenir progressivement à une parité de financement avec les communes et les EPCI et, ce faisant, de légitimer sur le plan financier le mode de fonctionnement institutionnel qui s'est jusqu'ici révélé le plus efficace : de manière générale, les SDIS fonctionnent mieux lorsque le président du conseil général en est lui-même le « patron ».

En tout état de cause, la complexité des relations entre collectivités au sein des conseils d'administration pourrait expliquer l'échec d'une formule prévue par la loi du 3 mai 1996 et qui, sur le plan de la rationalité financière et fonctionnelle, présentait de nombreux avantages<sup>1</sup>, celle de l'établissement public interdépartemental (EPID), regroupant plusieurs services départementaux d'incendie et de secours. La crainte de retrouver au

---

<sup>1</sup> Cette solution aurait permis aux SDIS d'effectuer d'importantes économies d'échelle.

niveau interdépartemental les difficultés rencontrées au sein des conseils d'administration aura sans doute découragé les quelques velléités qui auraient pu se manifester.

Malgré ces difficultés, **les collectivités locales se sont engagées sur la voie de la mutualisation et ont trouvé des clefs de répartition sinon satisfaisantes, du moins stables, puisque près de 72 % des SDIS indiquent avoir stabilisé la formule de calcul des contributions financières des communes ou EPCI à leur budget.**

**Le caractère inconfortable pour les collectivités locales de la mise en œuvre de la réforme a été accentué par le rôle plus qu'ambigu et dépensier de l'État au cours de la période.** A la fois initiateur de la réforme, puisqu'il s'agit de l'application de dispositions législatives, et en retrait, puisque la réforme concerne des domaines qui relevaient déjà des collectivités locales avant 1996, et dans lesquels ses finances sont peu ou pas impliquées, l'État a donné le sentiment de ne pas être concerné par les difficultés rencontrées par les collectivités, notamment en donnant pendant longtemps le sentiment de minimiser les conséquences financières de la départementalisation<sup>1</sup> qu'il a largement contribué à aggraver.

De surcroît, le décalage entre l'explosion des dépenses des SDIS et la succession des textes réglementaires générateurs de coûts supplémentaires a suscité l'incompréhension et, parfois, la colère des élus. La multiplication des nouveaux règlements a également pu donner le sentiment que l'État cherchait à « passer en force » en imposant, pas toujours de manière subreptice, des dépenses nouvelles qui, intervenant concomitamment au processus de départementalisation, peuvent à première vue être interprétées comme des conséquences de la départementalisation et non comme des charges nouvelles résultant de décisions de l'État.

Enfin, du fait de l'intervention de l'État et de la croissance des nouvelles dépenses obligatoires, le principe selon lequel « qui paye commande », qui avait conduit à ne faire siéger que des élus au conseil d'administration, s'est trouvé vidé de son sens puisque les conseils d'administration n'ont, de fait, qu'une maîtrise très limitée de l'évolution des dépenses. La libre administration des collectivités locales s'en est trouvée gravement malmenée.

### **3. Apporter des réponses adaptées aux besoins des services et aux attentes de nos concitoyens**

Le législateur de 1996 avait pensé que la qualité du service rendu aux citoyens pourrait être améliorée en adoptant des dispositions relatives à l'analyse et la couverture des risques, à l'efficacité opérationnelle et aux ressources humaines et matérielles des services.

---

<sup>1</sup> Par exemple, en réponse à une question écrite de notre collègue Daniel Eckenspieller, le ministre de l'intérieur considérait que « s'il peut apparaître que la mise en œuvre de l'organisation territoriale des SDIS n'a pas entraîné une hausse systématique des dépenses, néanmoins, dans certains départements, une remise à niveau des services peut conduire à des augmentations significatives des dépenses » (JO Sénat, 15 juillet 1999, p. 2433).

Indéniablement, l'entrée en vigueur de ces dispositions a enclenché une dynamique et conduit les différents acteurs des services d'incendie et de secours à des questionnements nouveaux. Ces réflexions ont débouché, dans 80 % des départements ayant répondu à l'enquête nationale, sur la rédaction d'un schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR). Souvent, l'organisation des régimes de garde est discutée, voire modifiée de manière à optimiser les effectifs. Partout ou presque, l'organisation des dispositifs de traitement de l'alerte est ajustée en fonction de critères d'efficacité. Cependant, à de nombreux égards, et sauf en matière financière, cette dynamique n'a pas encore dépassé le stade du diagnostic.

Les décideurs des SDIS, dans leur travail d'adaptation des services incendie et de secours à la « demande » dans ce domaine, restent confrontés à une difficulté : l'absence de définition précise du périmètre de leurs missions.

Les SDIS sont ainsi conduits à intervenir, notamment dans les domaines du secours à personne ou de la protection des biens, à la place d'autres intervenants publics ou privés. Le **développement de ces tâches indues** pénalise la réflexion stratégique des SDIS, puisqu'il leur est difficile de trancher entre des orientations fondées sur leurs compétences théoriques et d'autres inspirées de leur activité réelle.

Cette situation est d'autant plus pénalisante que, n'étant pas reconnue, cette fraction de l'activité des SDIS ne donne pas lieu à rémunération et leur interdit donc d'étoffer leurs capacités d'intervention pour assurer à la fois leurs missions traditionnelles et leurs nouvelles obligations<sup>1</sup>.

#### **4. Respecter les liens historiques des sapeurs-pompiers avec les collectivités territoriales**

La loi du 3 mai 1996 est allée moins loin, en matière de respect des liens entre les sapeurs-pompiers et les collectivités locales, -notamment les volontaires en zone rurale- que ne l'avait peut-être initialement souhaité le gouvernement. Celui-ci souhaitait que seuls soient « départementalisés » les sapeurs-pompiers professionnels et ceux des volontaires exerçant une fonction d'encadrement. S'agissant des autres volontaires, leur intégration au corps départemental n'était qu'une faculté ouverte aux communes et structures intercommunales.

Finalement, au terme de la procédure parlementaire, la loi du 3 mai 1996 a retenu une autre logique en ne laissant potentiellement en dehors de la départementalisation, en fonction de la stratégie du SDIS et des souhaits des communes ou structures intercommunales, que les sapeurs-

---

<sup>1</sup> Pourtant, l'article 42 de la loi du 3 mai 1996 dispose que « le service départemental d'incendie et de secours n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article 2. S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par une délibération du conseil d'administration ».

pompiers volontaires ressortissant des centres de première intervention<sup>1</sup>. Cette solution, en coupant le lien entre les communes et les volontaires, parfois employés municipaux par ailleurs, a été analysée et ressentie comme créant le risque d'une crise du volontariat.

Si, selon la direction de la sécurité et de la défense civiles, le nombre de volontaires accuse une légère baisse depuis 1996, les évolutions sont cependant contrastées et la question de l'avenir du volontariat reste posée : l'évolution des modalités de gestion des ressources humaines, du management, les changements de comportement suscités par la nouvelle organisation des SDIS, peuvent entrer en conflit avec les aspirations des jeunes sapeurs-pompiers volontaires.

**Les maires et présidents de structures intercommunales n'ont majoritairement pas choisi de « départementaliser » leurs centres de première intervention (seulement 42 %), montrant ainsi que l'attachement des communes à leurs pompiers perdure.** Le maintien de centres de première intervention -CPI- communaux est d'ailleurs sans doute l'une des explications de la bonne tenue du volontariat.

Pour les SDIS cependant, la gestion des volontaires qui leur ont été transférés ne va pas sans heurts, du fait des **difficultés de conventionnement avec les employeurs** pour assurer leur disponibilité, et de la **faible durée d'engagement des volontaires**, largement liée au découragement des intéressés qui se sentent souvent « enrégimentés » ou marginalisés par les professionnels.

## ***B. UN PROCESSUS D'INTÉGRATION PARFOIS PLUS FORMEL QUE RÉEL***

Même s'il est difficile de parler des SDIS en général tant sont importantes les différences de situation entre les établissements<sup>2</sup>, les débats en commission ont montré qu'il pouvait être fait une lecture moins optimiste des résultats de l'enquête d'Ernst & Young, faisant apparaître une explosion des charges sans que l'on puisse lui faire correspondre une amélioration sensible du niveau de couverture des risques et alors même que l'on peut parfois douter du caractère effectif des objectifs voulus par la loi.

### **1. Les charges explosent sans réelle amélioration du service rendu**

Alors que la réforme était censée être financièrement neutre, puisqu'il ne s'agissait que de mettre en commun des moyens existants, elle s'est avérée coûteuse car la mise en commun a suscité des besoins nouveaux en équipements.

---

<sup>1</sup> L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 pose le principe de la constitution d'un corps départemental mais prévoit la possibilité du maintien de corps communaux et intercommunaux.

<sup>2</sup> Deux points doivent être soulignés :

- d'une part, l'agrégation des données financières auxquelles a procédé le cabinet Ernst & Young est difficile à interpréter dans la mesure où un certain nombre de transferts de compétences, notamment en matière immobilière, rendent aléatoire la comparabilité des chiffres aussi bien dans le temps que dans l'espace,  
- d'autre part, les SDIS ont des moyens extrêmement variables, qui s'étalent sur une échelle allant de un à 18, les budgets déclarés variant de 40 à 730 millions de francs.

**Au cours des quatre dernières années, le coût total des SDIS est passé d'environ 14 milliards de francs à 18 milliards de francs.**

De plus, le regroupement des personnels a rendu nécessaire une harmonisation des régimes indemnitaires, processus qui s'est traduit par des négociations difficiles entraînant souvent une augmentation de la masse salariale. Parallèlement à la mise en œuvre de ces mesures se sont multipliées les dispositions **réglementaires** particulièrement coûteuses.

Les élus sont ainsi extrêmement nombreux à dénoncer l'inflation des coûts. Notre collègue Hubert Haenel indiquait dans une question écrite<sup>1</sup> que le budget de fonctionnement du SDIS du Haut-Rhin avait progressé de 56 % en 1998, « *tandis qu'une augmentation très sensible est également à prévoir jusqu'en 2002* ». Notre collègue Alain Journet attirait pour sa part l'attention du ministre de l'intérieur sur le fait que « *le département du Gard a vu sa contribution augmenter en moyenne annuelle de 19,2 % entre 1990 et 1999. La contribution demandée pour 2000 est en augmentation de 25,7 % par rapport à 1999* ».

Face à la disparité des situations locales, des niveaux d'intégration départementale et de stabilisation budgétaire, Ernst & Young ne chiffre malheureusement pas l'augmentation des coûts, mais énumère les facteurs d'évolution parmi lesquels il cite :

- les **frais de personnel** (en général les dépenses de fonctionnement absorbent les deux tiers des budgets) : pour reprendre les formules du cabinet d'étude, il s'agit « *à la fois des effets de la structuration indiciaire de la filière, de l'harmonisation des régimes de travail et des avantages associés, et des recrutements supplémentaires pour mettre à niveau la garde opérationnelle sur l'ensemble du département* », formules qui sont faciles à décoder et derrière lesquelles certains sentent le poids des corporatismes et la faiblesse -pour ne pas dire la complaisance- de l'État à leur égard puisqu'il ne paye rien !

- l'accroissement du nombre des médecins pompiers à plein temps, ainsi que celui des personnels administratifs et techniques et spécialisés,

- la mise à niveau des vacations et des pratiques de paiement ainsi que des allocations de vétérance.

Si on manque de données chiffrées homogènes pour estimer l'augmentation des coûts des services départementaux d'incendie et de secours depuis la loi de 1996, l'étude fait apparaître des augmentations de personnel suffisamment substantielles pour que l'on ait une idée de l'ampleur de la dérive et des facilités démagogiques introduites par le nouveau régime.

C'est ainsi que si le nombre des sapeurs-pompiers volontaires s'est effectivement accru de 16 % entre 1996 et 2001, **l'augmentation des effectifs est encore plus sensible en ce qui concerne les sapeurs-pompiers professionnels (+ 40 %), les personnels administratifs, il est vrai peu nombreux (+ 127 %) et les personnels techniques et spécialisés, (+ 98 %).**

---

<sup>1</sup> Question n° 16788, JO Sénat du 3 juin 1999, p. 1838.

A titre d'exemple, l'un des rapporteurs a souhaité compléter ces considérations générales par des situations concrètes, qui montrent que les économies d'échelle qui auraient dû procéder de la mise en commun des moyens et la coordination accrue des actions opérationnelles, ont eu, dans certains cas, l'effet inverse.

On peut citer à cet égard trois exemples qui témoignent d'une centralisation excessive, qu'il s'agisse de celui des pharmacies centrales, à l'origine parfois de perte de temps et d'argent, d'une sectorisation des compétences de nature à augmenter ponctuellement le délai d'intervention, ainsi que les transferts occultes pouvant intervenir dans le cadre de la gestion des comités d'œuvres sociales.

Ce qui semble certain, c'est que la réforme n'a pas entraîné d'amélioration significative du service rendu et donc, de la sécurité des Français. On notera cependant une hausse de 9 % du total des interventions des SDIS ayant participé à l'enquête et de 26 % s'agissant de secours aux personnes (les données nationales de la direction de la défense et de la sécurité civiles semblent indiquer des croissances encore supérieures).

Par ailleurs, l'étude mentionne le délai maximum d'intervention tel qu'il résulte des règlements opérationnels : 6 minutes 30 pour le départ après l'appel, et 18 minutes pour l'arrivée sur les lieux.

Les collectivités territoriales subissent des charges nouvelles, dont on leur fait porter la responsabilité alors qu'elles n'en ont pas la maîtrise.

Cette augmentation des charges est d'autant plus insupportable pour les collectivités territoriales que le processus de rattrapage et de mise à niveau des moyens au plan départemental que l'on peut effectivement imputer à la départementalisation, se double de l'accumulation de nouvelles contraintes réglementaires décidées au niveau national : les élus sont alors amenés à « porter le chapeau » pour une augmentation des coûts résultant largement de mesures décidées dans les bureaux à Paris par des officiers de pompiers professionnels ou des cadres civils de la direction de la défense de la sécurité civiles<sup>1</sup>

## **2. La réforme institutionnelle se met en place mais dans l'ambiguïté**

Comme on l'a vu, la mise en commun des moyens est intervenue : les collectivités territoriales ont été obligées par la loi à jouer le jeu et même sur le plan financier, il n'y a pas eu encore de situation de blocage.

Peut-on cependant comme l'étude, parler de « réussite inachevée » ? Les quatre premières années d'application de la loi de 1996 donnent plutôt l'impression d'un **processus d'intégration difficile**, parfois

---

<sup>1</sup> Il convient de souligner que si toutes les mesures à incidences financières favorables aux personnels font toujours l'objet d'intenses négociations entre le ministère de l'Intérieur et les organisations professionnelles ou syndicales, les collectivités qui payent sont toujours soigneusement exclues de toutes ces discussions.

superficiel, **laissant apparaître un certain nombre de lacunes** et des zones d'ombre parfois inquiétantes :

1. **Les règlements intérieurs ne sont pour la plupart pas encore actés** : seuls 40 % des SDIS déclarent exploiter un tel document alors que 45 % sont encore en train de l'élaborer. Or, c'est de ce document que dépend l'harmonisation des régimes de travail, gardes, avantages en nature, indemnités, etc...
2. **Les SDACR ont en général été adoptés mais dans le flou** : certes 80 % des départements en disposent, mais comme le note l'étude, ils n'ont pas été systématiquement validés par le Préfet, sans doute parce qu'il s'agit plus d'un document d'analyse des risques, que d'un schéma définissant de façon contraignante leur niveau de couverture. **Rares sont les CASDIS qui se sont risqués à définir des objectifs mesurables en matière de couverture des risques**, par crainte de se voir imposés de leur fait des dépenses induites incontournables ;
3. **Plus du tiers des SDIS reconnaissent ne pas disposer d'un plan pluriannuel d'investissement**, l'étude notant à cet égard que ces insuffisances sont à rapprocher du retard constaté dans l'élaboration des règlements opérationnels, qui ne sont exploités que dans 20 des 55 SDIS ayant répondu à l'enquête ;
4. **Les gardes réglementaires ne sont pas respectées** : seuls 12 SDIS sur 55 déclarent y parvenir. L'étude révèle que certains SDIS sont conduits à déclasser certains centres d'interventions de secours pour pallier ces carences.
5. **Les relations avec le SAMU ne sont pas vraiment clarifiées**, même si, elles sont déclarées bonnes et structurées par les  $\frac{3}{4}$  des SDIS ayant répondu à l'enquête nationale. A cet égard, l'étude note que la répartition des responsabilités et des coûts d'intervention entre les deux dispositifs ne donne pas satisfaction et que les principes de répartition des compétences sont obsolètes, le critère « accidentel/non accidentel » devant progressivement prendre le pas sur celui de « lieu public/lieu privé ».

Bref, de nombreux « chantiers » encouragés par la loi du 3 mai 1996, mais évidemment jugés prioritaires par les responsables administratifs des SDIS, n'ont en outre toujours pas complètement abouti : plus du tiers des départements n'ont pas de plan pluriannuel d'investissement ; les obligations de garde réglementaire ne sont généralement pas satisfaites ; les SDIS sont confrontés à des problèmes d'intégration et de disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires ; la prévention reste une activité marginale et peu valorisée ; les programmes de formation connaissent des retards importants ; les services de santé et de secours médical (SSSM) n'ont pas toujours trouvé leur place au sein des services d'incendie et de secours.

Les raisons de ces blocages sont multiples. Elles peuvent tenir à la difficulté de faire évoluer la culture des sapeurs-pompiers (prévention), aux rigidités réglementaires (conventionnement pour la disponibilité des sapeurs-pompiers), à l'intervention tardive des textes réglementaires (formation) ou au manque de ressources humaines (gardes). Mais l'obstacle fondamental reste la difficulté pour les CASDIS de tout financer simultanément<sup>1</sup>.

### ***C. DES RISQUES PERSISTANTS DE DÉRAPAGES***

Le débat auquel a donné lieu l'enquête d'Ernst & Young a souligné qu'il fallait remettre cette étude dans le contexte que constitue l'expérience des élus.

La conclusion des débats est claire : les élus ont le sentiment de se voir imposer des dépenses qu'ils ne maîtrisent pas.

#### **1. Le principe de la libre administration des collectivités territoriales est bafoué, gravement et systématiquement, par des transferts de charges incontrôlés**

Le premier enseignement de l'étude menée par Ernst & Young, enseignement que vient confirmer l'expérience directe des élus, est que les collectivités territoriales se retrouvent face à une espèce de « droit de tirage », des corporatismes et de l'État d'autant plus mal supporté qu'il constitue, pour elles, des dépenses obligatoires à l'évolution aussi fantaisiste qu'imprévisible.

On peut dire que le principe de la libre administration des collectivités territoriales tel qu'il résulte de l'article 72 de la Constitution, est en permanence bafoué par le système actuel. On peut même penser qu'une des conséquences de la départementalisation est de concentrer la charge financière supplémentaire sur une centaine de départements, qui, du simple

---

<sup>1</sup> *L'un des rapporteurs se pose ouvertement la question : Qu'en serait-il du budget de l'État et du niveau de notre défense si on laissait aux militaires le soin de faire le budget de la Défense ; de même « que la guerre est une chose trop sérieuse pour être confiée à des militaires », la sécurité civile n'est-elle pas elle aussi une chose trop sérieuse pour être conduite par des officiers de pompiers ?*

fait de leur petit nombre, ont moins de moyens de faire entendre leurs voix que les maires des 36.000 communes de France.

## **2. La loi et l'attitude du pouvoir exécutif ont favorisé une certaine montée des corporatismes**

Le rapport d'Ernst & Young ne met pas en cause directement les dérives qu'un certain nombre d'élus ont constatées dans leurs départements. En revanche, on voit bien, lorsqu'il parle de « **deux styles de management** » de la réforme, que les responsables de l'étude sont conscients d'une dérive corporatiste dans l'organisation et le fonctionnement des SDIS.

En ce qui concerne le management, Ernst & Young distingue en effet d'une part ceux qui font preuve de « directivité » en s'appuyant sur une exigence de performance pour mettre en place des systèmes qualifiés de musclés et d'autre part, les SDIS ayant choisi la « concertation » avec les personnels en s'appuyant sur « *une certaine cogestion (subie ou souhaitée)* » débouchant « *sur des dispositifs départementaux spécifiques et généreux* ».

L'une des monographies réalisées par Ernst & Young est particulièrement explicite en ce qui concerne les conséquences des pressions corporatistes : « *si la départementalisation est une réussite technique (sic) en termes de mutualisation des secours, l'extension et la radicalisation des revendications sociales ont été rendues possibles par le manque de coordination réglementaire nationale. De ce fait, la discussion avec les SPP ... a abouti à des concessions spécifiques : deux jours de congés en plus, une augmentation moyenne nette de 600 francs mensuels, une formation non comprise dans le temps de garde. De plus, des inégalités sont apparues puisque les nouveaux employés ne bénéficient pas des avantages acquis et conservés par les plus anciens.* »

Le rapport d'audit précise que le système de garde qui en est résulté pour le SDIS est considéré comme particulièrement avantageux puisque le nombre de gardes s'établit à 122 gardes de 24 heures pour les SPP logés et 102 gardes pour les SPP non logés, à comparer aux quelques 130 et 110 gardes de la moyenne nationale des SDIS de même importance.

Le commentaire d'Ernst & Young mérite d'être cité : « *cette situation est le fruit d'une négociation soutenue par la forte professionnalisation de son effectif, une syndicalisation puissante et une concentration des professionnels dans certains centres... [l'état-major du SDIS considéré] souligne sa préoccupation quant aux conséquences à long terme de ce travail en termes de pressions et de radicalisation à l'embauche* ».

## **3. Le volontariat a été découragé au profit d'une professionnalisation naturellement coûteuse**

Le rapport d'Ernst & Young indique que la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires « *reste un problème majeur pour les chefs de*

*centres. Les décideurs dénoncent souvent le mécanisme compliqué proposé pour le conventionnement avec les employeurs. ». Loin de considérer cette affirmation comme incontestable, les rapporteurs se demandent s'il ne faut pas y voir plutôt l'expression d'un manque d'empressement d'une structure professionnelle à intégrer des non professionnels : la prétendue non disponibilité des SPV ne serait ainsi, bien souvent que l'alibi d'une attitude corporatiste méfiante, voire hostile, des professionnels à leur égard.*

Cette attitude transparaît également dans l'analyse que fait le rapport de la façon dont les professionnels responsables de SDIS envisagent l'avenir de certains centres de première intervention : des corps communaux « *jugés non indispensables de l'organisation territoriale du SDIS* » pourraient être « *volontairement laissés sous l'entière responsabilité des élus de leur commune* ». Le commentaire qui suit, montre bien que le rapport se contente de relayer l'analyse des professionnels : « *le volontariat et l'emploi de leurs membres relèv[eraient] ainsi des décideurs locaux et les SDIS ne [pourraient] être alors critiqués comme limitant le volontariat, la présence de proximité et l'engagement civique communal.* »

D'une façon générale, Ernst & Young estime que l'on a tendance à décourager les sapeurs-pompiers volontaires qui lui semblent, à en juger par son expérience, souvent éloignés des responsabilités opérationnelles et confinés dans des tâches peu valorisantes, surtout dans les SDIS disposant d'un effectif important de pompiers professionnels.

#### **4. Un déséquilibre potentiel entre ressources et charges**

L'enquête d'Ernst & Young fait apparaître des sources latentes d'augmentation des dépenses.

Tout d'abord et d'une manière générale, l'étude estime, toujours dans son vocabulaire lissé, que « *la mise à niveau au plan national des effectifs nécessaires pour assurer la garde opérationnelle réglementaire et conforme aux risques validés dans les Schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) induirait une augmentation des effectifs affectés quotidiennement dans les tableaux de garde. Certes, on peut espérer des économies d'échelle d'une gestion mutualisée des dépôts sur intervention, et des regroupements de centres d'interventions et de secours (CIS). Mais il est probable que le rattrapage générera néanmoins un accroissement des dépenses de vacation sapeurs-pompiers volontaires (SPV) et/ou de rémunération de sapeurs-pompiers professionnels (SPP). De ce point de vue, la « départementalisation » n'est pas achevée* ».

A plus long terme, comme le montrent certaines monographies, les SDIS devront faire face à des **problèmes démographiques** dus, soit à la faible proportion de jeunes pompiers de moins de 25 ans, soit à l'importance des sapeurs-pompiers ayant un âge compris entre 45 et 55 ans.

Le cabinet Ernst & Young note ainsi que, dans un SDIS, c'est quarante jeunes sapeurs-pompiers qu'il faudrait intégrer si l'on voulait qu'il SDIS considéré présente un profil comparable à la moyenne nationale. Dans un autre SDIS, de moyenne importance, il remarque que la proportion des

sapeurs-pompiers professionnels ayant un âge compris entre 45 et 55 ans dépasse 36 %. Ce handicap est aussi à certains égards une chance, dans la mesure où les départs en retraite pourront être compensés par le recrutement d'agents en début de carrière, dont les rémunérations seraient moindres.

Le rapport isole également un certain nombre de raisons pour lesquelles l'inflation des charges devrait se poursuivre. D'abord, on peut s'attendre à une augmentation des charges résultant de la gestion du patrimoine bâti, notamment parce que certains SDIS ont contracté des emprunts dont Ernst & Young estime que les charges de remboursement vont avoir tendance à augmenter de façon tendancielle.

L'une des monographies départementales fait état d'un SDIS, qui a préféré différer la décision d'acquisition de ses casernements, compte tenu du coût de rachat, de l'importance des travaux de réhabilitation et de construction comme de l'absence de mesures fiables des charges de maintenance.

Par ailleurs, il n'est pas impossible que certains investissements en matériel aient été différés, indépendamment même de la fragilité générale de l'équilibre budgétaire.

Tel le cas d'un des SDIS ayant fait l'objet d'une enquête détaillée, pour lequel, selon la monographie établie par Ernst & Young, *« on peut constater que les recettes de fonctionnement non seulement ne permettent pas de dégager une marge d'autofinancement pour couvrir les programmes d'investissement mais encore, ne suffisent plus, dès maintenant, à assurer la couverture des charges de fonctionnement. »*

Le cabinet, se fondant sur des éléments détaillés fournis par le vice-président du CASDIS, note que *« la situation actuelle d'équilibre est due à différents effets :*

- *En 1999, parce que la gestion du service départemental d'incendie et de secours dans son ancienne configuration, avait permis de disposer d'un excédent comptable relativement élevé ;*
- *En 2000, parce que l'engagement relativement faible des programmes d'investissement arrêtés a permis, dans le respect des règles de comptabilité publique, de réaffecter en section de fonctionnement des crédits d'investissement non consommés.*

*« Cette facilité provisoire a maintenant touché sa limite, peut-on lire dans l'enquête, et la situation budgétaire actuelle montre que les recettes ordinaires sont insuffisantes. Elles sont par ailleurs peu évolutives. »*

L'analyse à moyen terme de Ernst & Young met en avant un déséquilibre structurel : indépendamment des facteurs locaux, le cabinet note que : *« si l'on souhaite contenir la pression fiscale, l'appel aux contributions communales ne progresserait à conjoncture analogue à celle d'aujourd'hui que de moins de 2% par an, alors même que bon nombre de postes de*

*dépenses augmenteront plus rapidement. Ce sera notamment le cas des charges liées aux rémunérations des personnels permanents. »*

Il ne s'agit sans doute pas d'un cas isolé. Et la conclusion de l'analyse rapportée dans l'enquête d'Ernst & Young, est peu optimiste. Même en cas -peu probable- d'engagement de l'État, un effort supplémentaire des collectivités territoriales et, à court terme, lorsque cela est encore possible, un recours accru à l'emprunt paraissent inéluctables.

## II. LES PERSPECTIVES : UNE NÉCESSAIRE « REMISE À PLAT »

Pour réaliser le bilan de la mise en œuvre de la loi du 3 mai 1996, le cabinet Ernst & Young est parti du constat que la création de la nouvelle catégorie d'établissement public était un fait acquis et soutenu par les présidents de CASDIS rencontrés. Cinq ans après, ne serait-il pas temps de revenir sur cette création et de revoir le cadre institutionnel mis en place par la loi de 1996 ?

L'opportunité de conserver ou de revenir sur le choix effectué en 1996 sera appréciée par le législateur lors de son examen du projet de loi relatif à la démocratie de proximité, actuellement en cours de navette, et du projet de loi relatif à la modernisation de la sécurité civile, dont le dépôt a été annoncé pour la fin de l'année 2001.

C'est précisément parce qu'ils se situaient dans cette perspective que les rapporteurs ont, en tenant compte des discussions intervenues lors de l'examen conjoint par le comité d'évaluation des politiques publiques et par la commission des finances, cru bon de ne pas se contenter d'évoquer un perfectionnement des institutions existantes et envisagé des pistes pour une réforme plus radicale du régime actuel.

### *A. LES AJUSTEMENTS INSTITUTIONNELS SUGGÉRÉS PAR ERNST & YOUNG : DES PROPOSITIONS INTÉRESSANTES MAIS PAS SUFFISANTES*

A l'usage, l'organisation des services départementaux d'incendie et de secours issue de la loi du 3 mai 1996 présente des inconvénients que les différents acteurs s'accordent à constater. Le cabinet Ernst & Young propose un certain nombre d'aménagements pour en faciliter le fonctionnement.

#### **1. Renforcer l'efficacité des conseils d'administration des SDIS**

Le fonctionnement des conseils d'administration des SDIS a été entravé par certaines des dispositions de la loi du 3 mai 1996.

Aujourd'hui, les membres des conseils d'administration souhaitent que les communes puissent être représentées par des adjoints au maire, afin que le quorum puisse être plus facilement atteint. De même, la création d'un bureau permanent permettrait à une équipe limitée, élue au sein du conseil d'administration, de gérer les affaires courantes, déchargeant ainsi le conseil d'administration des dossiers peu sensibles. Enfin, l'exigence d'une majorité des deux tiers pour la détermination des contributions des différents « financeurs » constitue un facteur de blocage du processus décisionnel.

Le projet de loi relatif à la démocratie de proximité contient plusieurs dispositions intéressant du conseil d'administration des SDIS, fixant très précisément sa composition. Certaines de ces mesures devraient contribuer à remédier quelque peu aux blocages évoqués plus haut.

## **2. Réinventer les instances consultatives**

Les instances consultatives mises en place par les lois du 3 mai 1996 apparaissent mal adaptées et peu consultées. Elles ne remplissent pas le rôle qu'avait souhaité leur confier le législateur. Les SDIS ont même souvent le sentiment que la multiplication des instances consultatives alourdit le processus décisionnel au sein de l'établissement public, sans apporter une réelle valeur ajoutée.

Ainsi, des doutes sont exprimés quant à l'utilité des observatoires départementaux du volontariat (ODV), soulignant le manque d'intérêt de la part des employeurs et le manque de disponibilité des membres de cette instance. Les comités consultatifs départementaux des sapeurs pompiers volontaires (CCDSPV) sont insuffisamment déconcentrés, les procédures sont trop lentes et les élus, peu disponibles.

Enfin, s'agissant des comités consultatifs du service de santé et de secours médical (CCSSSM), la disponibilité des membres du service de santé est insuffisante, les élus sont peu disponibles et les moyens humains sont insuffisants.

Au total, les instances consultatives semblent constituer davantage un obstacle au fonctionnement normal des services plutôt qu'un lieu de concertation efficace entre les différents acteurs des SDIS. La mise en œuvre de procédures lourdes et réglementées semble ne pas correspondre aux préoccupations et aux exigences de réactivité des gestionnaires des SDIS.

## **3. Encourager la professionnalisation de la gestion**

Dans l'une des monographies, Ernst & Young note ainsi que *« dirigée par un officier sapeur pompier professionnel, la direction des ressources humaines s'occupe aussi de la paie : elle regroupe 14 personnes à temps plein pour la gestion du personnel et de la paie »*, chiffre à rapporter à un effectif de professionnels de l'ordre de 850 personnes.

Il résulte clairement de l'analyse de Ernst & Young que les SDIS ont tout intérêt à professionnaliser la gestion administrative, qu'il s'agisse de celle des bâtiments ou des matériels ou même d'une partie du personnel (professionnels et volontaires des plus gros centres).

### ***B. DES PISTES À EXPLORER AUTOUR D'UN MÊME IMPÉRATIF : CLARIFIER LES RESPONSABILITÉS***

Les trois rapporteurs partagent une double conviction ; sans remettre en cause le principe de la départementalisation, le système actuel ne peut pas rester en l'état ; il doit être réformé en profondeur pour que les élus puissent assumer leurs responsabilités.

Même s'ils n'adhèrent pas également à toutes les pistes évoquées ci-après, ils se retrouvent sur leur dénominateur commun, qui est de permettre

aux Français de connaître et de décider en pleine connaissance de cause, des moyens qu'ils veulent consacrer à leur sécurité civile.

### **1. Rechercher de nouvelles sources de financement : une vraie solution ?**

Les moyens dont disposent actuellement les SDIS pourraient sans doute être redéployés dans le sens d'une plus grande efficacité. Des économies d'échelle sont possibles, notamment en développant la coopération entre SDIS.

Cependant, pour résoudre la quadrature du cercle, lequel s'agrandit chaque année depuis 1996, il est indispensable de réfléchir à la possibilité de trouver des nouvelles ressources pour les SDIS.

S'agissant de l'exercice par les collectivités locales d'une fonction régaliennne, l'hypothèse d'un financement par l'État vient assez rapidement à l'esprit. Après tout, celui-ci ne prendra-t-il pas en charge plus du quart du budget de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris en 2002, sans parler des marins-pompiers de Marseille ?

On peut noter que, en dépit des déclarations du ministre de l'intérieur qui, devant la commission des finances du Sénat le 16 novembre 2000, « a plaidé pour un meilleur partage du financement entre l'État et les collectivités locales en indiquant que l'État n'avait pas l'intention de se désengager, notamment en matière de formation des pompiers »<sup>1</sup>, et même si le rapport de notre collègue député Jacques Fleury constate « la nécessité pour l'État de participer au financement des services d'incendie et de secours »<sup>2</sup>, l'hypothèse d'un financement étatique n'a pas été retenue par le projet de loi relatif à la démocratie de proximité.

#### **Mise au point sur la DGE des SDIS**

Le gouvernement invoque souvent, pour illustrer son souci de soutenir financièrement les SDIS, sur la majoration de la dotation globale d'équipement (DGE) perçue par les SDIS, instaurée par l'article 24 de la loi n° 99-1126 du 28 décembre 1999 modifiant le code général des collectivités territoriales.

Le Sénat se félicite d'autant plus de cette disposition qu'il avait, dans le courant de l'examen de cette loi, dont le texte définitif résulte du travail fructueux de la commission mixte paritaire, fortement incité le gouvernement à présenter un tel amendement.

Il faut cependant relativiser la portée de cette disposition. L'article 24 prévoit que, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2000 et le 31 décembre 2002, les SDIS perçoivent une majoration de leur DGE et que cette somme provient, à hauteur de 100 millions de francs par an, d'un prélèvement sur la DGE des communes.

Comme, par ailleurs, la DGE des communes disposent de « réserves » importantes issues de la disparition de sa première part en 1996, le gouvernement, sans que cela soit prévu par la loi « pioche » à hauteur de 250 millions de francs supplémentaires par an dans ces

<sup>1</sup> Bulletin des commissions.

<sup>2</sup> Le ministre de l'intérieur considère pourtant, en réponse à une question écrite de notre collègue Serge Matthieu, que le « remarquable travail d'analyse » de Jacques Fleury a été conclu « par 35 propositions pertinentes » (Question n° 28384, JO Sénat, 15 mars 2001, p.940).

réserves au bénéfice des SDIS. On peut ajouter que ces « autorisations de programme dormantes », dont le montant s'établissait à 1.200 millions de francs, ont fait l'objet d'une annulation à hauteur de 600 millions de francs dans la loi de finances rectificative de l'hiver 2000.

La création de la DGE des SDIS, qui permet d'éviter une augmentation supplémentaire des contributions des communes, est de toute façon payée par les communes par le biais de la réduction de leur DGE. Au surplus, 600 millions de francs, qui auraient pu être « réactivés » à leur profit, sont désormais définitivement annulés.

Une autre piste réside dans la mise à contribution systématique des personnes et organismes qui bénéficient aujourd'hui des services des SDIS sans en assumer le coût financier.

Les SDIS prennent en charge gratuitement des missions pour lesquelles ils devraient être rémunérés : le recours aux services d'incendie et de secours pour le secours aux personnes, voire pour la protection systématique des biens, représente une charge importante pour les SDIS, qui ne peuvent généralement refuser d'intervenir.

L'activité déclarée des SDIS sur la période 1996-2000 montre que le nombre d'interventions de secours aux personnes a cru de 26,2 %, une partie de ces interventions étant demandée par le SAMU. Si les relations avec le SAMU sont généralement considérées comme bonnes par les SDIS, peu d'entre eux ont réussi à obtenir un remboursement des prestations effectuées pour le compte des hôpitaux publics. En revanche, près de la moitié des départements facture déjà certaines interventions non urgentes, en vertu de la loi du 3 mai 1996 qui prévoit que le « *SDIS peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais* » s'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à ses missions de service public.

L'absence de financement par le SAMU des interventions effectuées par les SDIS découle de l'insuffisante clarté de la définition de la mission assignée aux SDIS, s'agissant du secours aux personnes ou de la protection des biens. Or, la charge correspondant à ces interventions correspond généralement à près de 10 % des budgets des SDIS.

**L'enquête d'Ernst & Young montre bien, s'agissant des ressources financières des SDIS, la faiblesse des contributions en provenance de l'État, des particuliers et du secteur hospitalier, alors même que les SDIS effectuent des interventions de « confort » à la limite du service public, participent à des missions de sécurisation et de secours d'ampleur nationale, et interviennent de manière croissante en matière de transport sanitaire, notamment afin de suppléer les carences des ambulanciers privés.**

Outre le financement par les établissements hospitaliers, le projet de loi relatif à la démocratie de proximité retient également l'idée participation financière des sociétés d'autoroutes.

En revanche, l'idée, un temps avancée, d'une mise à contribution des sociétés d'assurance semble, à juste titre écartée.

### **L'abandon de l'idée d'une mise à contribution des sociétés d'assurance**

Le même jour, le 6 avril 2000, le gouvernement prenait deux positions différentes sur la même question :

- en réponse à une question écrite de notre collègue Claude Haut<sup>1</sup>, le ministre de l'intérieur soulignait en avril 2000 qu' *« une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale visant à instaurer une contribution des assurances au financement des services départementaux d'incendie et de secours (...) Il appartiendra aux parlementaires de se prononcer sur cette proposition de loi. Néanmoins, ce dossier est fort complexe. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie étudie ce dossier et les différentes voies possibles »*.

- en réponse à une question écrite de notre collègue Marie-Claude Beaudeau, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie indiquait que *« la fiscalité applicable aux primes émises à raison des contrats d'assurance dommages est d'ores et déjà la plus élevée d'Europe en raison notamment des taux applicables en matière de taxe sur les conventions d'assurance. L'institution d'une taxe additionnelle à la taxe sur les conventions d'assurance serait contraire à la politique menée en cette matière depuis plusieurs années qui tend à réduire les taux applicables et à exonérer certains contrats. Par ailleurs, la mise en place d'une telle mesure conduirait en fait à alourdir les charges des entreprises et des particuliers dès lors que les compagnies d'assurances répercuteraient le coût de cette nouvelle taxe sur ces derniers. Une telle situation serait, en toute hypothèse, contraire à l'objectif recherché. »*<sup>2</sup>

Notre collègue député Jacques Fleury a, dans le rapport qu'il a remis au Premier ministre sur le sujet, constaté *« la nécessité pour l'État de participer au financement des services d'incendie et de secours »* ; de son côté, le projet de loi relatif à la démocratie de proximité ne retient pas l'hypothèse d'un financement étatique bien que le ministre de l'intérieur ait plaidé devant votre commission des finances le 16 novembre 2000 *« pour un meilleur partage du financement entre l'État et les collectivités locales »* indiquant même que *« l'État n'avait pas l'intention de se désengager en matière de formation des pompiers »*.

L'opinion de vos rapporteurs est assez différente puisqu'ils estiment qu'avant de rechercher de nouvelles ressources, il convient, en premier lieu, de mettre en place un cadre institutionnel faisant apparaître clairement le coût des SDIS.

## **2. Mieux faire apparaître le coût des SDIS**

Pour que les contribuables sachent mieux combien leur coûtent les services d'incendie et de secours, on peut s'orienter dans deux directions :

- soit l'on fait le **choix d'une fiscalité propre**, assise sur les impôts directs locaux, constituant une ligne distincte sur la feuille d'impôt ;

- soit l'on cherche à **confier la décision de dépenser à une autorité politique identifiée, qui devrait logiquement être le Conseil général.**

<sup>1</sup> Question n° 20277, JO Sénat, 6 avril 2000, p. 1280.

<sup>2</sup> Question n° 21739, JO Sénat, 6 avril 2000, p. 1260.

Le président du Conseil général deviendrait alors le responsable politique et le financier du SDIS. Il constituerait l'unique interlocuteur de l'État.

Si la départementalisation a été conçue, en 1996, comme un moyen de renforcer les solidarités locales en mutualisant les moyens, la création d'un établissement public a également conduit à diluer les responsabilités politiques en institutionnalisant les financements croisés et en éloignant l'autorité qui décide la dépense de celle qui doit en assumer les conséquences financières.

Il en résulte un système à « droits de tirage », incompréhensible pour les élus, et au premier chef les maires, pour lesquels les contributions aux SDIS constituent des dépenses obligatoires, dont l'évolution imprévisible peut remettre en cause leurs efforts de gestion financière.

Cette situation est également de nature à favoriser l'accroissement des dépenses puisque les membres du conseil d'administration, particulièrement sensibles aux arguments tendant à encourager l'amélioration des moyens consacrés à la sécurité civile, peuvent décider d'accroître ces derniers, quitte à le regretter lorsqu'il s'agit de déterminer le montant des contributions des uns et des autres.

On notera que le rapport de notre collègue Pierre Mauroy au nom de la commission pour l'avenir de la décentralisation propose, à sa proposition n° 34, de « *rattacher les services départementaux d'incendie et de secours au conseil général* »<sup>1</sup> tandis que sa proposition 34 bis préconise que « *les SDIS relèvent de la sécurité civile et sont totalement pris en charge par l'État et placés sous l'autorité du préfet* ».

Le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, pour sa part, propose d'accorder au conseil général plus de la moitié des sièges au conseil d'administration d'un SDIS, indépendamment de la part de sa contribution dans les ressources du SDIS.

### **3. Encadrer le pouvoir réglementaire dont les initiatives doivent faire l'objet d'un chiffrage voire d'une autorisation législative préalables**

Une part importante de l'augmentation des charges résulte des modifications réglementaires introduites par l'État au niveau national. On peut rappeler que l'on a pu recenser depuis 1996 l'intervention de plus de 28 décrets, 78 arrêtés et 22 circulaires.

Il convient d'encadrer cette dérive. A cet égard vos rapporteurs envisageraient volontiers deux pistes : la systématisation des études **d'impact** avec le **chiffrage systématique des conséquences financières des décrets** et la **fixation par la loi de finances d'un plafond annuel à**

---

<sup>1</sup> Dans cette hypothèse, la gestion du service d'incendie et de secours en budget annexe permettrait de faire apparaître clairement, par une comptabilité analytique, l'ensemble des ressources et des dépenses du service.

## **L'augmentation de la charge financière pouvant en résulter pour les collectivités territoriales.**

La direction de la sécurité et de la défense civiles doit hiérarchiser ses priorités.

Le processus de départementalisation est aujourd'hui arrivé à un degré d'avancement tel qu'il est difficile de faire machine arrière.

Compte tenu des secousses dont il continuera d'être porteur, il est plus que souhaitable que, à l'avenir, l'État « jette moins d'huile sur le feu » et se comporte davantage en partenaire constructif des collectivités locales.

Afin de contribuer à la stabilité dont ont besoin les SDIS, il serait concevable, sinon de décider un moratoire sur la publication des textes réglementaires, du moins d'échelonner celle-ci dans le temps en fonction de leur degré d'urgence véritable et d'un calendrier compatible avec l'évolution des ressources et des dépenses des SDIS.

L'article 52 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 organique relative aux lois de finances dispose qu'un rapport présenté par le gouvernement à l'ouverture de la session ordinaire « *comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement* ».

Cet article, dont la rédaction semble ne concerner que les mesures ayant une incidence financière pour l'État, est applicable à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2002. Le ministère de l'intérieur s'honorerait à s'inspirer de son esprit et à l'appliquer s'agissant des dispositions susceptibles d'intervenir dans le domaine des services d'incendie et de secours.

### **4. Étudier la possibilité de distinguer les responsabilités opérationnelles de la direction administrative dans les SDIS**

Ernst & Young propose de créer un comité de direction. Les rapporteurs ont tendance à penser qu'il faut aller plus loin et envisager sinon de séparer clairement les responsabilités opérationnelles des responsabilités de gestion, dont le responsable relèverait d'un choix local du Président du SDIS, du moins de permettre au président du SDIS de jouer un rôle plus actif dans le choix du directeur, qui relève aujourd'hui du ministre de l'intérieur.

### **5. Clarifier et harmoniser les régimes de travail et de rémunération**

En ce qui concerne le régime de travail, le rapport d'Ernst & Young utilise un vocabulaire que l'on peut facilement décrypter. Il parle de « *favoriser l'application d'un régime de travail valorisant le professionnalisme* » des sapeurs-pompiers professionnels. Il envisage de

promouvoir la garde de 12 heures et de tenir compte « *des cycles de risques à couvrir selon les périodes journalières ou saisonnières* ».

Les rapporteurs ont tendance à penser que le régime des gardes de vingt-quatre heures n'est plus, en règle générale, adapté. Ils ont noté que, selon l'étude d'Ernst & Young, il n'existe pas deux SDIS ayant des systèmes de garde identiques.

**La moyenne du nombre de jours de garde est comprise entre 123 et 139 pour les sapeurs-pompiers logés et entre 104 et 116 pour les pompiers non logés, sans que les raisons de ces disparités apparaissent clairement au regard de l'efficacité du service<sup>1</sup>.**

Il ne faudrait pas qu'on puisse accuser l'État de ne pas prendre ses responsabilités. **Les présidents élus doivent pouvoir s'appuyer sur des règles nationales pour éviter que ne s'instaure un processus d'échelle de perroquet**, étant entendu qu'avec la mise en place des 35 heures, il faudra raisonner en termes de durée annuelle du travail. Il appartient également à l'État de préciser les conditions dans lesquelles la directive communautaire relative à la durée journalière du travail s'applique aux sapeurs-pompiers.

Il convient de mettre à plat la rémunération des sapeurs-pompiers et des avantages annexes, sur lesquels il faut garantir une vraie transparence. On remarque à cet égard que, en dépit de sa prudence, le rapport du cabinet d'études note le caractère anarchique et arbitraire de la façon dont sont attribués les logements de fonction, qui dans la plupart des cas ne correspondent pas à la nécessité absolue de service voulue par les textes.

La question délicate des avantages en nature, soulignée par l'un des rapporteurs, a été évoquée dans l'enquête d'Ernst & Young. C'est ainsi que l'on peut lire dans l'une des monographies, qu'il serait, pour un SDIS « *préférable que les collectivités puissent attribuer une prime de logement plus large que l'IRL actuelle et qu'ainsi les attributions de logements par nécessité absolue de service soient supprimées. L'accès à ces primes ne pourraient être autorisées que si ces sapeurs pompiers habitent à proximité immédiate de leur centre et non pas à 20 ou 45 minutes de leur centre.* »

Enfin, au terme de la réforme de la filière prévue par les décrets du 30 juillet 2001, 80 % des sapeurs-pompiers de Paris sera soit officier, soit sous-officier. Cette réforme devrait en outre permettre à environ la moitié des hommes de rang de devenir sergent.

## **6. Réévaluer le rôle des sapeurs pompiers volontaires en leur confiant plus de responsabilités et en rentabilisant leur formation**

Comme le rapport d'Ernst & Young, les rapporteurs considèrent qu'il faut maintenir un « *engagement attractif* » pour les sapeurs-pompiers volontaires (SPV). Celui-ci passe par l'implication effective des sapeurs-pompiers volontaires par des dynamiques de formation et d'affectation mieux adaptées à leur disponibilité. Le rapport note qu'une planification

---

<sup>1</sup> A noter qu'un décret relatif à ce sujet est actuellement en cours d'examen au Conseil d'État.

trimestrielle permettrait à ces volontaires de mieux négocier avec leurs employeurs.

Contrairement à ce que certains membres du Comité ont tendance à conclure en fonction de leur expérience personnelle, l'étude d'Ernst & Young indique que les responsables de SDIS ne relèvent pas de diminution de l'engagement des volontaires. Il n'est pas fait état d'une désaffection des SPV. Lorsqu'un recul de leur nombre est constaté, il est expliqué par la disparition des petits centres de première intervention, où une politique tendant à ne conserver que des volontaires ayant une véritable disponibilité.

Toutefois, les monographies font état de vraies difficultés en ce qui concerne la **fidélisation des volontaires**. Le recrutement d'un SPV, peut-on lire dans une monographie, coûte 14.000 francs en formation initiale et 15.000 francs en vêtements. **Lorsqu'un jeune SPV ne reste que cinq ans, le retour sur investissement n'est pas atteint.**

D'une façon générale, on voit que certains SDIS regrettent en outre de voir partir certains jeunes pompiers professionnels vers d'autres SDIS, ce qui fait qu'ils perdent la valeur de leur investissement en formation.

## **7. Assurer la transparence des coûts et des performances**

La clarification des responsabilités passe par la vérité des coûts et des performances.

De ce point de vue, l'étude d'Ernst & Young a montré que, si certains départements étaient en avance sur ce plan, il restait dans l'ensemble beaucoup de progrès à faire.

**Le comité d'évaluation des politiques publiques se doit d'insister sur l'importance de la mesure des coûts et de la définition d'indicateurs de productivité.**

De façon sans doute insuffisamment systématique, les enquêtes de Ernst & Young dégagent un certain nombre de **ratios significatifs**.

Ceci concerne d'abord la **répartition des sapeurs professionnels par grade** qui, en moyenne nationale, présente d'après l'enquête la structure suivante : 12 % d'officiers, 33 % de sous-officiers et 55 % de caporaux et de sapeurs.

Un autre ratio important est celui du **nombre de personnels administratifs, techniques et spécialisés comparé à celui des sapeurs-pompiers professionnels**. Le ratio varie selon l'importance des SDIS. On note que, dans certains SDIS, la professionnalisation des fonctions administratives et le recentrage des pompiers professionnels sur leur métier de base permet d'aboutir à des ratios relativement bas de l'ordre de 1 personnel administratif pour 4 sapeurs pompiers professionnels dans certains SDIS.

Un autre domaine dans lequel il convient d'inciter les services départementaux d'incendie et de secours à faire des progrès est celui de la connaissance des coûts par l'utilisation d'une **comptabilité analytique**.

On note que c'est seulement depuis le printemps 2001 qu'avec la création du dernier établissement public, on pourra disposer de données financière agrégées pour l'ensemble des SDIS.

Il faut remarquer en outre que, même dans les SDIS les plus avancés, certains personnels sont toujours payés par leur collectivité d'origine. Avec le transfert progressif des casernements, on devrait avoir une idée plus exacte du coût du service.

Enfin, il conviendrait d'établir une batterie d'**indicateurs globaux** de coûts au premier rang desquels se situe le **coût global du service par habitant, même si celui-ci n'est pas toujours significatif**. A titre indicatif, on peut indiquer qu'il se situe aux alentours de 450 francs dans un des départements peuplés ayant fait l'objet d'une monographie établie par Ernst & Young.

## **EXAMEN DU RAPPORT PAR LE COMITÉ ET LA COMMISSION**

Le comité d'évaluation des politiques publiques, réuni conjointement avec la commission des finances le 29 novembre 2001, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, a entendu une communication **de M. Michel Charasse sur l'évaluation de l'action des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)**.

Après avoir rappelé que le comité d'évaluation des politiques a pour caractéristique, comme l'office parlementaire dont il prend la suite au Sénat, de pouvoir commander des études à des experts extérieurs, **M. Michel Charasse, rapporteur**, a tout d'abord indiqué les conditions dans lesquelles il avait été amené à accepter ce rapport pour prendre le relais de son titulaire initial, M. Jacques Bimbenet, dont le mandat n'avait pas été renouvelé.

Il a précisé qu'il n'avait ni suivi ni réceptionné l'étude, qui avait été confiée, à l'issue d'une mise en concurrence, au cabinet d'études Ernst&Young ; en conséquence, la présentation orale, à laquelle il allait procéder, rassemblait les réflexions que lui inspirait le travail du cabinet d'études au regard de son expérience personnelle de la question, soulignant qu'il ne se contenterait pas d'évaluer la façon dont les objectifs de la loi de départementalisation avaient été mis en œuvre, mais évoquerait, aussi, un certain nombre de pistes de réformes.

D'emblée, il a fait savoir qu'il considérait une chose comme certaine : jamais le législateur n'aurait adopté la loi de 1996, qui fonde actuellement l'organisation, dans le cadre départemental, de nos services d'incendie et de secours, s'il avait pu imaginer la manière dont l'administration appliquerait la loi et les résultats qui s'en suivraient pour les collectivités locales.

**M. Michel Charasse, rapporteur**, a déclaré que sa contribution ne consisterait pas à reprendre les conclusions du cabinet d'études, certes intéressantes mais ne traitant pas certains problèmes de fond, mais qu'il comptait se servir des éléments factuels rassemblés par l'étude pour articuler sa démarche en trois étapes : constat, principaux enseignements, et pistes de réformes.

Avant de commencer sa présentation, il a précisé que l'étude avait pu s'appuyer sur un sondage très complet pour lequel ont été enregistrées les réponses de 55 départements, ainsi que, pour tenir compte de l'extrême diversité des situations – les budgets des SDIS variant de 40 à 730 millions de francs - sur six monographies réalisées dans des départements significatifs.

Sur ces bases, **M. Michel Charasse, rapporteur**, a procédé à trois constats démontrant que, loin d'être une réussite inachevée comme le concluait l'étude d'Ernst & Young, la départementalisation des services d'incendie et de secours voulue par la loi de 1996 s'était effectuée, certes, mais dans l'ambiguïté, en laissant une série de zones d'ombre :

1°) les règlements intérieurs ne sont pour la plupart pas encore approuvés : seuls 40 % des SDIS déclarent exploiter un tel document, alors que 45% sont encore en train de l'élaborer. Or, c'est de ce document que dépend l'harmonisation des régimes de travail, gardes, avantages en nature, indemnités, etc. ;

2°) les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques ont en général été adoptés, mais dans le flou : certes 80 % des départements en disposent, mais, comme le note l'étude, ils n'ont pas été systématiquement validés par le Préfet, sans doute parce qu'il s'agit plus de documents d'analyse des risques que de schémas définissant de façon contraignante leur niveau de couverture ;

3°) plus du tiers des SDIS reconnaissent ne pas disposer d'un plan pluriannuel d'investissement, même s'ils sont plus nombreux à en disposer pour tel ou tel domaine spécialisé, véhicules, informatique, etc...

4°) les gardes réglementaires ne sont pas respectées : seuls 12 SDIS sur 55 déclarent y parvenir, l'étude révélant que certains SDIS sont conduits à déclasser certains centres d'intervention et de secours pour pallier ces carences ;

5°) les relations avec le SAMU ne sont pas vraiment clarifiées, même si, globalement, elles sont déclarées bonnes et structurées par les trois-quarts des SDIS ;

Puis, **M. Michel Charasse, rapporteur**, a montré que les charges liées aux SDIS explosent sans, selon lui, que cela s'accompagne d'aucune vraie amélioration du service rendu, c'est-à-dire du niveau de protection des Français.

Il a indiqué, à cet égard, que, même si Ernst & Young ne chiffre pas l'augmentation des coûts, il en énumère les facteurs, au premier rang desquels, les frais de personnel ; il est facile, a-t-il ajouté, de décoder les formules employées par le cabinet d'études, lorsqu'il fait état de la structuration indiciaire de la filière, de l'harmonisation des régimes de travail et des avantages associés, ou des recrutements supplémentaires nécessaires pour mettre à niveau la garde opérationnelle sur l'ensemble du département.

En revanche, pour illustrer cette poussée des charges, il a cité les données chiffrées du rapport du cabinet d'études en matière de personnels : si les effectifs de sapeurs-pompiers volontaires se sont effectivement accrus de 16 % entre 1996 et 2001, l'augmentation est encore plus sensible en ce qui concerne les sapeurs-pompiers professionnels (+ 40 %), les personnels administratifs, il est vrai peu nombreux, (+ 127 %), et les personnels techniques et spécialisés (+ 98 %).

Evoquant son expérience personnelle du fonctionnement des SDIS, **M. Michel Charasse, rapporteur**, a regretté les effets malheureux d'une centralisation excessive, qu'elle se traduise par la mise en place de pharmacies centrales, à l'origine parfois de perte de temps et d'argent, par une sectorisation des compétences de nature à augmenter ponctuellement le délai d'intervention, ou par des transferts occultes pouvant intervenir dans le cadre de la gestion des comités d'œuvres sociales.

**M. Michel Charasse, rapporteur**, a conclu son constat en affirmant que les collectivités territoriales croulent sous des charges nouvelles, dont on leur fait porter la responsabilité, alors qu'elles n'en ont pas la maîtrise. Il a signalé, à cet égard, que l'augmentation des charges – qui devrait encore se poursuivre selon le cabinet d'études –, est d'autant plus insupportable pour les collectivités territoriales que le processus de rattrapage et de mise à niveau des moyens au niveau départemental, que l'on peut effectivement imputer à la départementalisation, se double de l'accumulation de nouvelles contraintes réglementaires décidées au niveau national.

En second lieu, s'appuyant également sur son expérience, **M. Michel Charasse, rapporteur**, a estimé que l'étude venait conforter sa conviction, annoncée au début de son exposé, de ce que la loi de départementalisation n'avait pas été appliquée conformément aux volontés du législateur. A cet égard, deux enseignements majeurs ressortent de quatre années d'application :

- le principe de la libre administration des collectivités territoriales, tel qu'il résulte de l'article 72 de la Constitution, est bafoué par des transferts de charges incontrôlés ;

- la loi et l'attitude du pouvoir exécutif en ce qui concerne son application ont favorisé la montée des corporatismes ; si le rapport d'Ernst & Young ne mentionne pas explicitement ce phénomène, on voit bien qu'il y fait référence lorsqu'il parle de deux styles de management, en distinguant les SDIS faisant preuve de directivité et s'appuyant sur une exigence de « performance », des SDIS pratiquant la concertation dans le cadre d'une certaine cogestion, subie ou souhaitée, débouchant sur des dispositifs départementaux spécifiques et généreux.

Enfin, **M. Michel Charasse, rapporteur**, a souligné que le volontariat a été découragé au profit d'une professionnalisation naturellement coûteuse, les sapeurs-pompiers volontaires ayant été, selon lui, souvent éloignés des responsabilités opérationnelles et confinés dans des tâches de maintenance peu valorisantes.

Abordant, en troisième lieu, les pistes de réformes, **M. Michel Charasse, rapporteur**, a tout d'abord fait état des propositions d'amélioration avancées par Ernst & Young, citant notamment la création d'un bureau permanent, la possibilité de permettre aux adjoints aux maires d'effectuer des suppléances afin de régler les problèmes de quorum, la création d'un comité de direction avec trois directeurs adjoints en charge des pôles opérationnel, fonctionnel et technique-patrimoine, pour indiquer qu'il fallait, pour maîtriser la dérive financière du système, envisager des changements plus radicaux.

Le rapporteur a ainsi souhaité soumettre à l'appréciation du comité un certain nombre de pistes consistant à :

1°) Faire des SDIS des établissements publics à fiscalité propre pour que les contribuables prennent conscience de ce que leur coûte leur sécurité civile ;

2°) Encadrer le pouvoir réglementaire, dont les initiatives doivent faire l'objet d'un chiffrage préalable, voire d'une autorisation législative préalable ;

3°) Distinguer les responsabilités opérationnelles de la direction administrative, comme c'est le cas dans les hôpitaux ;

4°) Réévaluer le rôle des sapeurs-pompiers volontaires en leur confiant plus de responsabilités et en rentabilisant leur formation ;

5°) Clarifier et encadrer le régime de travail en favorisant, par la loi, les horaires fondés sur des cycles de 8 ou 10 heures au détriment des gardes traditionnelles de 24 heures – dont le nombre annuel est actuellement compris entre 123 et 139 pour les sapeurs-pompiers logés et entre 104 et 116 pour les pompiers non logés, sans que les raisons de ces disparités apparaissent clairement –, allant plus loin que le rapport d'Ernst & Young, qui se contente d'envisager de promouvoir la garde de 12 heures et de tenir compte des cycles de risques à couvrir selon les périodes journalières ou saisonnières ;

6°) Mettre à plat le régime indemnitaire, notamment en ce qui concerne les avantages en nature, soulignant, comme le fait à certains égards le rapport d'Ernst & Young, le caractère arbitraire de la façon dont sont attribués les logements de fonction, qui, dans la plupart des cas, ne correspondent pas à la nécessité absolue de service prévue par les textes.

En tout état de cause, il a estimé, en ce qui concerne les régimes de travail et de rémunération, qu'il fallait que l'Etat prenne ses responsabilités : les présidents élus doivent pouvoir s'appuyer sur des règles nationales pour éviter que ne s'instaure un processus d'échelle de perroquet, étant entendu qu'avec la mise en place des 35 heures, il sera nécessaire de raisonner en termes de durée annuelle du travail.

En conclusion de sa communication, **M. Michel Charasse, rapporteur**, a attiré l'attention sur les risques de démission des pouvoirs publics face aux pressions corporatistes et de renoncement face à la logique financière infernale du système mis en place par la loi de 1996.

**M. Gérard Miquel, président**, a rappelé que la progression incontrôlée de la charge des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) était un problème qui concernait tous les départements.

**M. Philippe Marini, rapporteur général**, a estimé que la dérive des dépenses des SDIS était inquiétante pour les années à venir. Il a jugé qu'il convenait d'expertiser l'idée d'une fiscalisation des ressources des SDIS, si celle-ci était accompagnée de l'envoi d'une feuille spécifique aux contribuables. Il a considéré que la situation actuelle résultait d'une absence d'arbitrage des dépenses des SDIS, tant au niveau national que départemental. Enfin, il a souhaité que le rapport contienne des propositions précises de nature à contribuer au futur débat sur les SDIS.

**M. Jean-Philippe Lachenaud** a évoqué la question de la mise en œuvre des 35 heures dans les services d'incendie et de secours. Il a rappelé que certains départements avaient déjà départementalisé les SDIS avant la loi de 1996, mettant en avant les coûts associés à un tel processus. Il a considéré que l'évaluation des moyens des SDIS devait prendre en compte le niveau de risque de chaque département. Evoquant l'hétérogénéité des modes de relation entre le département et les communes au sein des SDIS, il s'est déclaré favorable au libre choix des collectivités territoriales en matière d'organisation.

Il s'est prononcé en faveur d'une fiscalisation des ressources des SDIS, considérant que celle-ci devait s'effectuer par la création d'un impôt spécialisé, qui puisse être adapté à l'hétérogénéité des situations et des niveaux de risque. Il a enfin rappelé que la rationalisation des moyens et des structures représentait un coût élevé et a considéré que l'absence de plans d'équipement pluriannuels dans certains des SDIS constituait une critique importante à l'égard des élus.

**M. Adrien Gouteyron** a considéré que la dérive des dépenses pouvait être constatée partout, et s'est prononcé pour une étude d'impact systématique associée aux mesures législatives et réglementaires. Il a souhaité que des développements importants puissent être consacrés au volontariat, dont l'importance constitue une spécificité française.

**M. Joël Bourdin** a estimé que le financement par la fiscalisation permettrait de sortir de l'ambiguïté du système actuel.

**M. Yves Fréville** a rappelé que M. Philippe Auberger, alors rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, avait proposé, dès 1996, la fiscalisation des SDIS. Il a considéré que cette solution était la seule équitable, car le système actuel conduit à des distorsions importantes. A titre d'exemple, il a indiqué que, dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à taxe professionnelle unique (TPU) disposant de la compétence « pompiers », les SDIS sont intégralement financés par les entreprises, tandis que, dans d'autres cas, ils sont entièrement financés par les impôts reposant sur les ménages.

**M. Michel Charasse, rapporteur**, a rappelé que le mode de fonctionnement des services d'incendie et de secours variait fortement d'un département à l'autre et qu'il était par conséquent délicat de procéder à des constats globaux.

Il a invité ses collègues à se référer au document établi au début de l'année 2001 par le service des affaires européennes du Sénat, relatif aux services d'incendie et de secours dans les pays européens, qui montre que ces pays consacrent à ces services des sommes inférieures à la France, qu'ils aient adopté un système reposant sur le professionnalisme ou le volontariat.

**M. Michel Charasse, rapporteur**, a considéré qu'il était préférable de rechercher des moyens de rationaliser et de réduire les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours, plutôt que des modes de financement nouveaux.

Il a jugé qu'il serait intéressant de recueillir le sentiment des sénateurs présidents de conseil général sur l'étude réalisée par le cabinet Ernst & Young.

**M. Michel Charasse, rapporteur**, a rappelé que, dans son esprit, la fiscalisation des SDIS devait être réalisée par l'envoi aux contribuables d'une feuille d'impôt spécifique et s'appliquer aux bases des quatre taxes directes locales.

Il a regretté que tous les SDIS n'aient pas élaboré de programme d'investissement mais a fait remarquer que les charges nouvelles imposées chaque année leur interdisaient souvent d'être en mesure de dégager les financements nécessaires à la réalisation de tels programmes.

**M. Michel Charasse, rapporteur**, a partagé l'idée selon laquelle le rapport écrit devait faire une large place aux problèmes du volontariat, et a jugé que certaines évolutions récentes semblaient de nature à réduire le rôle des volontaires dans le fonctionnement des services d'incendie et de secours.

A l'issue de ce débat, **la commission et le comité d'évaluation des politiques publiques ont donné acte au rapporteur de sa communication ; puis, la commission a autorisé la publication de l'étude Ernst & Young sur les SDIS, après avoir décidé que le rapport d'information la contenant serait présenté conjointement par MM. Alain Lambert, président de la commission, Philippe Marini, rapporteur général et Michel Charasse, rapporteur.**





## **A N N E X E S**

- **Rapport de synthèse Ernst & Young : Constats et évaluation**  
juin 2001
- **Résultats de l'enquête nationale menée auprès des SDIS**  
Moyennes et analyses sur 55 réponses reçues

## RAPPORT DE SYNTHÈSE DU CABINET ERNST & YOUNG

**Constats et évaluation : une réussite inachevée**

Juin 2001

# Sommaire

Préambule	2
Introduction	3
<b>1. LE SERVICE DÉPARTEMENTAL</b>	<b>5</b>
<b>1.1 LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ET L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC ADMINISTRATIF</b>	<b>5</b>
1.1.1 LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU SDIS	6
1.1.2 CADRAGE ET PILOTAGE POUR UNE « DÉPARTEMENTALISATION AJUSTÉE »	6
<b>1.2 LE DIRECTEUR DÉPARTEMENTAL ET SES COLLABORATEURS DIRECTS</b>	<b>8</b>
<b>1.3 LE CORPS DÉPARTEMENTAL DES SAPEURS -POMPIERS</b>	<b>11</b>
<b>1.4 LE SERVICE DE SANTÉ ET DE SECOURS MÉDICAL</b>	<b>12</b>
<b>1.5 L'ORGANISATION ET L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE</b>	<b>14</b>
<b>2. LES CENTRES DE PREMIÈRE INTERVENTION</b>	<b>16</b>
<b>3. L'ORGANISATION OPÉRATIONNELLE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS</b>	<b>17</b>
3.1 LE CENTRE D'INCENDIE ET DE SECOURS (CIS)	19
3.2 LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE	21
<b>CONCLUSION ET ENJEUX</b>	<b>24</b>

## Lexique des sigles et abréviations utilisés

SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours	CASDIS : Conseil d'Administration du SDIS
DDISIS : Directeur Départemental des Services d'Incendie et de Secours	CG : Conseil Général - EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
CODIS : Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours	SDACR : Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques
CIS : Centre d'Incendie et de Secours	CTA : Centre de Traitement de l'Alerte
CS : Centre de Secours	CSP : Centre de Secours Principal
SSSM : Service de Santé et de Secours Médical	CPI : Centre de Première Intervention
PATS : Personnel Administratif, Technique et Spécialisé	SPV : Sapeur-Pompier Volontaire
RAAF : Responsable des Affaires Administratives et Financières	SPP : Sapeur-Pompier Professionnel
DRH : Directeur des Ressources Humaines	ARH : Agence Régionale de l'Hospitalisation

ERP : Etablissement Recevant du Public	IGH : Immeuble de Grande Hauteur
SMUR : Service Mobile d'Urgence et de Réanimation	SAMU : Service d'Aide Médicale Urgente

## Préambule

La présentation des constats et évaluations qui suivent s'appuie principalement sur le décret du 26 décembre 1997 relatif à l'organisation des services d'incendie et de secours. Ce document d'appréciation synthétique exploite :

- les données, opinions et réflexions recueillies au cours des entretiens approfondis effectués dans 6 SDIS représentatifs, que nous tenons à remercier pour leur disponibilité et leur accueil. Ils nous ont permis de rencontrer leur Président, leur Directeur, Directeur-adjoint et chef d'état-major, ainsi que leur RAAF et leur DRH,
- les commentaires apportés dans leur réponse par les 55 SDIS qui ont bien voulu participer à l'enquête nationale, menée par nos soins au printemps 2001 pour le compte du Comité d'Evaluation des Politiques Publiques du Sénat,
- l'expérience significative de l'équipe d'Ernst & Young réunie pour cette étude, expérience acquise au cours de nombreuses missions liées à la « départementalisation », menées depuis 1992 pour le compte de SDIS et de la Direction de la Défense et de la Sécurité civile.

Les bases fondamentales de la démarche de mutualisation départementale (terme plus approprié que celui de départementalisation), initiée par les deux lois du 3 mai 1996, sont :

- l'installation du Président et du conseil d'administration de l'établissement public du SDIS (CASDIS),
- l'élaboration dans chaque département d'un schéma directeur d'analyse et de couverture des risques (SDACR),
- la mise en place, par chaque DDSIS, d'une organisation et d'une gestion pérennes et performantes pour l'ensemble des centres d'incendie et de secours,
- le soutien du volontariat et de l'implication dans l'activité opérationnelle des centres d'incendie et de secours.

## Introduction

L'enquête nationale, la visite approfondie de six SDIS et les entretiens avec nos interlocuteurs, élus, officiers et responsables administratifs, ont permis de constater que la mise en œuvre des lois dites de « départementalisation » est une réussite inachevée. Un succès donc, parce que les acteurs élus et sapeurs-pompiers reconnaissent que la réforme engagée a permis une organisation et un fonctionnement plus harmonieux au plan départemental. Cependant, les dispositifs départementaux établis sont encore souvent incertains voire transitoires, du fait des situations d'expectatives et d'incertitudes des décideurs locaux concernés sur plusieurs problématiques de pilotage institutionnel et fonctionnel, décrites ci-après.

Les actions et les démarches de mutualisation et d'organisation des moyens, financiers, humains, patrimoniaux et matériels des nouveaux SDIS ont été globalement menées dans les délais prévus, sur la durée d'un quinquennat.

Si la mise en œuvre de la réforme n'est pas complètement achevée, il est toutefois aujourd'hui déjà pertinent de mesurer les difficultés rencontrées pour son application. Cela permettra d'identifier les correctifs ou les compléments à apporter au cadre législatif et réglementaire actuel, pour réviser ou atteindre les objectifs fixés en première intention.

Notons cependant que les décideurs des SDIS ne souhaitent pas subir à court terme de nouvelles obligations réglementaires qui généreraient des surcharges perturbantes pour l'aboutissement de leur démarche de reconfiguration départementale des services d'incendie et de secours.

L'application de la loi a renforcé la transparence sur la gestion des services d'incendie et de secours mais également sur leur activité opérationnelle. Elle a mis à jour les carences en matière d'effectif, de formation, de management, de patrimoine, de matériel, de financement et a démontré que le système communal avait vécu.

L'action conjointe, la motivation, la volonté d'aboutir et la communication du Président du CASDIS et du Directeur des SDIS ont joué un rôle considérable dans la réussite de la démarche de mutualisation et d'organisation départementale. Ils ont été pourtant confrontés aux problématiques d'un changement de dimension publique, par la fusion « forcée » d'entités multiples, créant un nouvel établissement public, dont la gestion et le management étaient souvent à (ré-)inventer.

## LE SERVICE DÉPARTEMENTAL D'INCENDIE ET DE SECOURS

### I. LE CONSEIL D'ADMINISTRATION ET L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC ADMINISTRATIF

1. Les conseils d'administration se sont mis en place sans difficulté majeure. Cependant, afin de réunir plus aisément le quorum, la **désignation d'adjoints aux maires** pour représenter les communes est souhaitée. De plus, les échéances électorales et leurs impacts potentiels sur l'évolution de la composition des conseils d'administration ont parfois ralenti le rythme des réunions et créé un certain attentisme.
2. La **représentation mixte** des communes, EPCI et des Conseils Généraux au sein du conseil d'administration d'un établissement public est une disposition d'équilibre institutionnel très majoritairement approuvée. Cette mixité renforce la neutralité politique et le pilotage raisonnable du SDIS en maintenant des mécanismes de contre-pouvoirs potentiels et donc de démocratie locale.
3. L'institution d'un **Bureau permanent** du Conseil d'Administration est souvent réclamée, pour traiter les questions courantes en application des délibérations ou des orientations du CASDIS. Il s'agirait de permettre à quelques membres du Conseil d'Administration, élus par leurs pairs, de gérer une partie des sujets qui surchargent à l'heure actuelle les ordres du jour et transforment le CASDIS soit en une chambre d'enregistrement (faute de temps d'analyse et de débat suffisant), soit en un Comité de Direction traitant plus du quotidien que d'orientation stratégique.
4. La plupart de nos interlocuteurs considèrent que les présidents et vice-présidents du CASDIS peuvent légitimement percevoir une **indemnité de fonction**, compte tenu des contraintes et de la charge de travail liées au pilotage politique et fonctionnel de ces « établissements publics de coopération intra-départementale ».

### **A. LE PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DU SDIS**

1. L'analyse des démarches de «départementalisation» sereinement menées montre que, **quand il est Président du Conseil Général**, le Président du CASDIS dispose clairement de marges de manœuvre politiques et financières supplémentaires pour assurer la supervision fonctionnelle (définition des ressources financières, humaines, technologiques, etc) de l'établissement public.
2. Gestionnaire des moyens du SDIS, les président de CASDIS ne revendiquent pas **la maîtrise de l'activité opérationnelle** dans la mesure où le Préfet reste le seul coordinateur possible des différents services de l'Etat, régulièrement impliqués dans les opérations.
3. Si les SDIS peuvent bénéficier de la double primature du Préfet et du Président du CASDIS pour mettre en œuvre, au plan départemental, un service public d'incendie et de secours performant et de qualité, seule **l'unicité de direction**, en la personne du Directeur Départemental, permet d'assurer la cohérence managériale de ces établissements publics aujourd'hui majeurs.
4. Ainsi, nombre de décideurs rencontrés ou sollicités au travers de l'enquête nationale, élus, officiers ou cadres administratifs, considèrent que les SDIS doivent être managés sur des **modalités d'organisation et de gestion** identiques à celles des collectivités d'importance similaire (en termes de population servie ou de budgets gérés).
5. S'agissant du nombre de membres du Conseil d'administration, compte tenu du large éventail de situations qui caractérise les SDIS (cf. Annexe : paragraphe introductif page 2 et *infra* §1.2 al.9), l'option d'une **composition unique** (22 élus dans le projet de loi en cours de discussion) peut surprendre : la simplicité et l'homogénéisation nationale sont-elles des ambitions pertinentes en la matière ?

### **B. CADRAGE ET PILOTAGE POUR UNE « DÉPARTEMENTALISATION AJUSTÉE »**

1. En dépit des difficultés locales rencontrées pour leur mise en œuvre, la plupart des décideurs ayant participé à cette étude de l'application des lois du 3 mai 1996 reconnaissent que la réforme engagée a permis **une organisation et un fonctionnement plus harmonieux** au plan départemental.

2. Le **décal de mai 2001** a certes souvent été jugé trop court mais *dixit* : « la départementalisation ne serait pas aussi avancée sans cette contrainte de calendrier ».
3. **L'équilibre des implications** entre le Préfet, représentant de l'Etat, le Conseil Général comme facteur de mutualisation, financière notamment, les Communes, collectivités de proximité et le Directeur Départemental, pour les acteurs du service public d'incendie et de secours semble souvent avoir été trouvé et donner satisfaction.
4. Le bon fonctionnement du couple Président du CASDIS et Directeur Départemental du SDIS est reconnu comme le moteur de la structuration et de la performance des SDIS. On soulignera en la matière que, selon les personnalités de ces décideurs, **deux styles de management** de la réforme ont été pratiqués :
  - **la directivité**, s'appuyant sur une exigence de performance des acteurs (régime de travail SPP, affectation des cadres selon leurs métiers et compétences respectives, fonctionnelles ou opérationnelles) et de qualité d'intervention (telle que définie dans le SDACR et le règlement opérationnel) : cette solution qui a pu générer des débats et des affrontements internes aux SDIS, voire des conflits sociaux, se traduit aujourd'hui souvent par des dispositifs incendie et secours départementaux musclés
  - **la concertation**, s'appuyant sur une certaine cogestion (subie ou souhaitée) et débouchant sur l'élaboration d'accords socio-professionnels, financiers, opérationnels, politiques entre tous les acteurs locaux impliqués (Elus, Préfet, DDSIS, pompiers professionnels et volontaires) : ce mode de pilotage, qui a le plus souvent permis de limiter les tensions locales se traduit aujourd'hui parfois par des dispositifs départementaux spécifiques et généreux.
5. Si beaucoup d'interlocuteurs considèrent que les solutions de pilotage doivent être adaptées localement par l'employeur-établissement public SDIS, ils reprochent cependant à l'Etat une **abondance de réglementation** et **une absence de précision et de soutien** sur des points nécessitant une cohérence nationale pour la mise en œuvre de la démarche. Ainsi, outre l'harmonisation des régimes de travail, il conviendrait d'établir de nouvelles règles de la discussion sociale au sein des SDIS.
6. S'agissant du **périmètre des missions** des sapeurs-pompiers, le recours aux services d'incendie et de secours pour le secours tout azimut aux personnes, voire pour la protection systématique des seuls biens, est considéré comme abusif. Il représente une charge importante pour les SDIS du fait du flou législatif sur la notion d'urgence, et du retrait des autres intervenants potentiels publics ou privés. A titre d'illustration, le nombre d'intervention de secours aux personnes a cru de plus d'un quart entre 1996 et 2000 (cf. Annexe §3.14).

7. **La privatisation ou la facturation systématique** et au coût réel sont ainsi régulièrement évoquées pour les missions estimées non urgentes (nids de guêpes, ouverture de porte, services de représentation et de sécurité, etc).
8. **La nationalisation**, sous la forme d'une militarisation ou par la création d'un corps d'Etat, n'est pas souhaitée bien que parfois présentée comme une menace ultime. Elle supposerait que l'Etat fixe et applique seul toutes les règles du jeu.

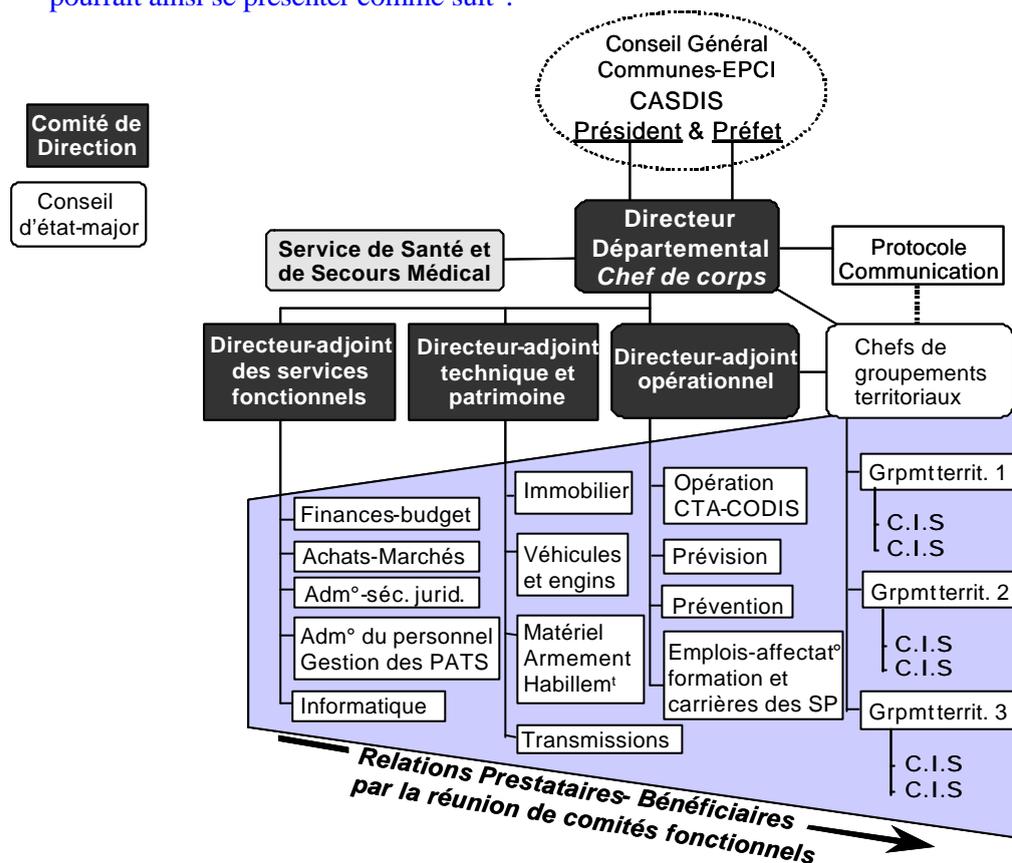
## II. LE DIRECTEUR DÉPARTEMENTAL ET SES COLLABORATEURS DIRECTS

1. Le Directeur Départemental a le plus souvent bien fait face au changement avec ses compétences personnelles et professionnelles. Ce faisant, il a conforté sa position de **seul délégué du Préfet et du Président du CASDIS** et quand il a réussi, c'est avec le soutien appuyé du Président.
2. Il a joué un rôle de **modérateur** dans l'évolution des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels et de personnels administratifs, techniques et spécialisés, induits par -  
les mises à niveau réglementaire pour la garde opérationnelle,  
- la mise en place des services et groupements fonctionnels et territoriaux.
3. Pour l'organisation progressive du SDIS, il est souvent aussi resté **prudent et parfois restrictif** dans la délégation de pouvoir et de signature aux responsables de groupements fonctionnels et territoriaux.
4. Selon les SDIS, et les personnalités respectives, le Directeur Départemental s'appuie sur le Directeur-adjoint, le Chef d'Etat-major, le RAAF et/ou les Responsables de groupements territoriaux pour piloter l'établissement public. Cependant, la synergie entre ces collaborateurs directs ne semble pas souvent pleinement atteinte : l'instauration et le fonctionnement d'**un comité de direction** restreint est une option de management concerté encore peu développée.
5. Durant la phase de « départementalisation » qui s'achève, l'une des difficultés rencontrées par les décideurs pour l'organisation des responsabilités supérieures au sein des nouvelles directions départementales porte sur **le reclassement d'un effectif d'officiers supérieurs** parfois important. Anciennement chefs de corps communaux ou intercommunaux significatifs, ces cadres sont souvent plus nombreux que le nombre de postes de responsabilité de même niveau, jugés nécessaires et suffisants dans la nouvelle configuration des SDIS.

6. La mise en place des établissements publics supports des SDIS, et leur montée en puissance au cours de ces dernières années, a généré des **nouvelles responsabilités locales** (les chefs de groupements territoriaux) **mais aussi de gestion** (les responsables de groupements ou services fonctionnels - opération, prévention, prévision, services techniques, communication, transmission, informatique, RH, finances, achats, marchés, affaires juridiques, administration). Bon nombre d'officiers de sapeurs-pompiers ont donc aussi été affectés sur les postes d'encadrement fonctionnel supérieur.
7. Or, si leur expérience opérationnelle apparaît bien adaptée pour le pilotage de secteurs d'activité directement concernés par les activités de secours et de lutte contre l'incendie, il n'est pas évident que leurs compétences correspondent aux **besoins en qualifications liés aux responsabilités** de gestion budgétaire et financière, administrative et juridique, informatique, patrimoniale voire technique. Aux yeux d'un nombre croissant de décideurs des SDIS, des cadres administratifs et techniques de la fonction publique territoriale apparaissent naturellement mieux armés pour assumer certains de ces postes de direction fonctionnelle.
8. Reconnaître la maturité managériale des SDIS, et assurer la pérennité de ces établissements publics administratifs significatifs, conduit à leur **assurer un encadrement supérieur à la hauteur des exigences** de leurs missions, de leur rôle d'employeur massif, et des enjeux financiers qu'ils représentent.
9. Au seul plan budgétaire, sur les 59 SDIS métropolitains étudiés, rappelons que si 25% disposent de moins de 100 MF de crédits, 50% gèrent entre 100 et 300 MF, les 25% restant dépassant ce dernier seuil, pour aller jusqu'à près de 800 MF de budget en 2001. On sait que ces montants seront souvent appelés à croître dans les prochaines années, par l'impact du transfert des casernements en termes de gestion patrimoniale, l'effort de recrutement pour la mise à niveau réglementaire de la garde opérationnelle dans les centres d'incendie et de secours, et la mise en place de systèmes et de centres de traitement de l'alerte uniques ou unifiés.
10. C'est pourquoi il apparaîtrait pertinent de **reconsidérer l'organigramme-type** des SDIS pour l'aligner sur la structuration de gestion des communes d'importance similaire. Le défi managérial qui se pose à la plupart des SDIS aujourd'hui est d'assurer leur performance d'établissement public, tant au sein des directions départementales qu'au niveau territorial, pour le pilotage optimal de leurs moyens.
11. Dès lors, l'instauration d'un comité de direction devrait être encouragée. Il serait composé du directeur départemental et de **3 directeurs -adjoints** en charge des pôles opérationnel, fonctionnel et technique-patrimoine. La nomination de ces cadres supérieurs serait faite par

le CASDIS sur proposition du Président pour les responsables adjoints fonctionnel et technique, et du Préfet pour le responsable adjoint opérationnel. Le Directeur Départemental resterait ainsi le « patron » du SDIS au quotidien, soutenu sans risque d'être court-circuité en interne. Un « conseil d'état-major » réunirait par ailleurs le Directeur Départemental, son adjoint opérationnel selon les sujets traités, et les chefs de groupements territoriaux pour le pilotage de l'activité opérationnelle. Le médecin-chef départemental assisterait à ces instances en tant que de besoin, selon les sujets à l'ordre du jour.

12. L'organigramme-cible des SDIS (dans une hypothèse de 3 groupements territoriaux) pourrait ainsi se présenter comme suit :



13. Par ailleurs, de même que les postes d'officiers de sapeurs-pompiers sont cadrés par le décret du 26 décembre 1997, en fonction de la classification des SDIS, **une définition des postes d'encadrement administratif et technique** pourrait être valablement proposée, en tenant compte de l'importance budgétaire de ces établissements publics. Cela assurerait l'attractivité des SDIS pour les cadres des filières administrative et technique de la fonction publique territoriale, et leurs évolutions de carrière, éventuellement gérées avec les centres locaux du CNFPT.

### III. LE CORPS DÉPARTEMENTAL DES SAPEURS-POMPIERS

1. Le **règlement intérieur** bien qu'incontournable puisqu'il définit les règles de bon fonctionnement du corps départemental (décret 97-1225 du 26-12-1997, Art.22), ne semble pas avoir toujours été considéré comme tel par les décideurs des SDIS. Ainsi, seuls 40% des SDIS ayant participé à l'enquête nationale déclarent exploiter un tel document et 45% sont encore en train de l'élaborer (cf. Annexe §3.5).
2. La rédaction de ce règlement a été une pierre d'achoppement lors de la création des corps départementaux. En effet, il requiert **l'harmonisation** des régimes de garde, des avantages en nature chez les SPP, des astreintes et des gardes chez les SPV.
3. Il a été par exemple constaté des écarts de revenus de 40 % du fait des avantages en nature et des régimes indemnitaires entre les SPP de deux anciens corps communaux d'un même département. La **gestion des logements** attribués par nécessité absolue de service peut être considérée comme anarchique et en tout cas souvent source de conflits ou de frustration dans un grand nombre de SDIS. Seuls 20% des SDIS n'ont pas de SPP opérationnels logés. (cf. Annexe §3.9 et 3.10).
4. Le **temps de travail** des professionnels opérationnels au plan national est aujourd'hui en moyenne de 130 périodes de 24h pour les SPP logés et 110 pour les SPP non logés (base enquête nationale : 55 SDIS – cf. Annexe §3.9 et 3.10).
5. La grande majorité des Présidents et Directeurs rencontrés estiment que la période de garde de 24h n'est plus adaptée pour optimiser les effectifs opérationnels disponibles dans les CIS et assurer la qualité de leurs prestations. Si le régime des 3 x 8 heures a parfois été évoqué, **le développement de la garde de 12 h** est souvent envisagé et fortement souhaité ; 46% des SDIS y ont déjà recours) :
  - en effet, elle permet une meilleure utilisation respective des SPP (surtout le jour et en semaine) et des SPV (plutôt la nuit et en week-end).
  - par ailleurs, la garde de 12 heures induit des économies de moyens d'hébergement en caserne soutient l'implication professionnelle, et favorise une vie extra-professionnelle plus régulière.
  - en outre, la garde de 12 heures correspond plus aisément aux cadres européens et nationaux en matière de temps de travail journalier (Directive 93/104/CE du Conseil de l'Union Européenne du 23/11/93, lois Aubry, décret 2000-815 du 25 août 2000, et loi 2001-2 du 3 janvier 2001).

## IV. LE SERVICE DE SANTÉ ET DE SECOURS MÉDICAL

1. Les Services de Santé et de Secours Médical (SSSM), plus préoccupés ces dernières années par leur positionnement vis-à-vis du SAMU, ont intégré la démarche de départementalisation avec **un certain décalage**. L'arrêté du 6 mai 2000 sur la surveillance médicale des sapeurs-pompiers a réactivé les débats sur le niveau de professionnalisation nécessaire des médecins sapeurs-pompiers (cf. Annexe §4.1).
2. Les SSSM sont donc en cours d'évolution pour faire face à leurs nouvelles missions. En effet, les règles établies pour **la surveillance médicale** des sapeurs-pompiers, si elles sont reconnues nécessaires, représentent des exigences supplémentaires tant au plan des ressources humaines que financières, par l'embauche de médecins à plein temps.
3. L'organisation des SSSM se met ainsi en place d'autant plus lentement qu'ils rencontrent des **difficultés à recruter des médecins volontaires** (cf. Annexe §4.3).
4. S'il apparaît que **les relations avec le SAMU** sont déclarées bonnes et structurées pour  $\frac{3}{4}$  environ des SDIS ayant participé à l'enquête nationale (cf. Annexe §4.6 et 4.8), la répartition des responsabilités et des coûts d'intervention entre les deux dispositifs reste encore un domaine qui ne donne pas satisfaction aux décideurs des SDIS. Toute évolution en la matière ne peut se faire qu'à condition de disposer d'une meilleure information de gestion des interventions sanitaires et parfois médicalisées des SDIS, afin de sortir du flou actuel (cf. Annexe §3.14 et 4.4).
5. Les SDIS ont établi leurs conventions d'intervention avec le SAMU sur des **principes de répartition** entre lieu public/lieu privé, aujourd'hui considérés comme obsolètes. En effet, suite à la promulgation de la loi 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours le critère géographique lieu public/lieu privé a disparu laissant place au critère « accidentel-non accidentel ». Cette interprétation est confirmée par le lettre n° 2000.184 du ministre de l'intérieur, DDSC.SDSSSP adressée au préfet des Deux-Sèvres : « En ce qui concerne le principe de localisation, la séparation entre les lieux publics et lieux privés est très clairement remplacée dans le loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours par la notion de fait accidentel : « ...les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation... »

6. Ce nouveau principe fait ainsi disparaître la notion de prompt secours au bénéfice de la notion d'urgence vitale. Ainsi **les futures conventions** tant opérationnelles que financières avec les ARH devraient s'appuyer sur une prise en charge des interventions selon la nature de l'atteinte décrite par l'appelant.
7. De plus, s'agissant des compétences d'intervention, **les systèmes d'information opérationnelle des SDIS** n'ont qu'exceptionnellement intégré à ce jour les critères de classification des demandes d'intervention de secours aux personnes et les mécanismes de régulation médicale relevant du centre 15. Il est par conséquent aujourd'hui difficile d'évaluer le nombre de sorties « sanitaires » que les SDIS effectuent, avec ou sans régulation du SAMU d'ailleurs.
8. Une étude récente menée pour le compte d'un Conseil Général a confirmé que **les interventions sanitaires de secours aux personnes** relevant d'un champ périphérique à la compétence des pompiers, génèrent une charge financière minimale de 10 % des crédits du SDIS, ce qu'estimaient déjà nombre de Directeurs Départementaux.
9. Or, la consolidation nationale de 59 budgets primitifs 2001 de SDIS, situe à moins 0,5% **les crédits** reçus par ces établissements **en provenance des ARH** ou des centres hospitaliers. On peut dès lors comprendre qu'une participation supérieure soit attendue par les autres financeurs des SDIS, en provenance des acteurs publics de la santé.

## V. L'ORGANISATION ET L'ÉVOLUTION BUDGÉTAIRE ET FINANCIÈRE

1. Si l'on constate souvent depuis 1996 une augmentation des coûts consolidés (RH, moyens, matériel, immobilier notamment), c'est le Conseil Général qui en a le plus couramment supporté l'impact pour ne pas augmenter la charge des autres collectivités locales. Il a ainsi favorisé une mutualisation financière relativement indolore pour les communes et EPCI et a été un facteur essentiel d'acceptabilité de la "départementalisation" (cf. Annexe §5.5)
2. L'analyse de l'évolution des coûts des services d'incendie et de secours depuis 1996 permet d'identifier les principaux facteurs, dont les impacts financiers varient fortement d'un SDIS à l'autre, selon leur niveau d'intégration et de projection budgétaire des besoins en ressources humaines et des transferts de casernements. Par ordre d'importance décroissante, **les facteurs de surcoûts** sont les suivants :

### 2.1- les frais de personnels (cf. Annexe §5.3) :

- pour les sapeurs-pompiers professionnels, il s'agit à la fois des effets de la structuration indicielle de la filière, de l'harmonisation des régimes de travail et des avantages associés, et des recrutements supplémentaires pour mettre à niveau la garde opérationnelle sur l'ensemble du département
- pour les médecins-pompiers, la montée en puissance de la surveillance médicale des sapeurs-pompiers a généré des créations de postes à plein temps
- pour les personnels administratifs, techniques et spécialisés, le changement de dimension, voire la création des services finances, ressources humaines, achats-marchés, informatique, patrimoine a généré des créations de postes
- pour les sapeurs-pompiers volontaires : effet de la mise à niveau des vacances et des pratiques de paiement, ainsi que des allocations de vétéran

### 2.2 - les charges de gestion du patrimoine bâti (cf. Annexe §5.1 et 5.2) :

- près d'un tiers des SDIS ont acquis en pleine propriété tout ou partie de leurs casernements : outre les achats directs, ils ont contracté des emprunts (plus de 8% des recettes moyennes totales des SDIS au BP 2001) dont les charges de remboursement vont tendanciellement croître sur les prochains exercices ;
- les nombreux transferts effectués par mise à disposition gratuite n'exonèrent pas les SDIS de travaux de construction et de réhabilitation de leur patrimoine immobilier : cette intégration a généré des surcoûts du fait de retards en équipements communaux et des mises aux normes d'hygiène et de sécurité
- effet du recentrage sur leur métier, la maintenance et l'entretien des casernes sont de moins en moins effectués par les pompiers eux-mêmes : les SDIS font donc appel à des prestataires de services ou embauche des PATS
- coût d'équipement d'un service ou d'une équipe de gestion du patrimoine bâti

- 2.3 - **les frais de formation** et de recrutement : les surcoûts viennent des nouveaux cursus de qualification sapeurs-pompiers : forte croissance du nombre d'heures de formation initiale et continue (900 heures au total pour les SPP) et de mise à niveau des SPV, mais aussi des charges d'organisation des sessions et des concours
- 2.4 - **l'habillement et l'équipement individuel** des sapeurs-pompiers (20 KF à l'intégration et 2 à 5 KF/an pour le renouvellement)
- 2.5 - **le matériel de santé, d'hygiène et de sécurité** (les défibrillateurs cardiaques, les systèmes de décontamination, les nouvelles fréquences-radio, alarmes)
- 2.6 - pour certains SDIS : **les systèmes d'information** de traitement de l'alerte, de gestion des interventions et du SDIS en général

- 3. L'évolution de **la contribution du Conseil Général** vers un niveau minimum à parité avec la part des communes et EPCI, est entrée dans les esprits des décideurs du SDIS : dans la réalité budgétaire 2001 déclarée, on en est encore loin. Par rapport au système de contribution actuel par les collectivités, aucune **alternative de financement** des SDIS n'apparaît emporter les suffrages de nos interlocuteurs :
  - la privatisation ou la facturation systématique et au coût réel sont évoquées mais pour être limitées aux missions estimées non urgentes (nids de guêpes, ouverture de porte, services de représentation et de sécurité, ...),
  - quand une fiscalisation des recettes est envisagée, c'est à l'échelon départemental, soit dans le cadre d'une départementalisation véritable, rarement souhaitée, (le SDIS (re)deviendrait un service du Conseil Général), soit dans l'hypothèse d'une élection au suffrage universel direct des membres du CASDIS, pour asseoir leurs responsabilités et maîtriser les évolutions budgétaires,
  - la nationalisation, sous la forme d'une militarisation ou par la création d'un corps d'Etat, n'est pas souhaitée bien que parfois présentée comme une menace ultime. Elle supposerait que l'Etat fixe et applique seul toutes les règles du jeu.
- 4. Il convient de souligner cependant que **la situation de « majorité contributive » des conseils généraux est très rare** puisque l'analyse des budgets primitifs 2001 déclarés par 59 SDIS fait apparaître que seuls 11 CG (19%) contribuent pour plus de 50% des crédits de fonctionnement et que seuls 7 CG (12%) atteignent ou dépassent par leur contribution-subsidation 50% des recettes globales du SDIS de leur département (cf. Annexe §5.5)
- 5. Si les Présidents rencontrés ne s'attachent pas actuellement à l'obtention d'un financement public ou privé complémentaire, les directeurs et les RAAF sont en revanche plus impliqués et revendicatifs sur **des options de crédits supplémentaires** liées au renforcement de la DGF, à la pérennisation de la DGE ou en provenance des ARH, des sociétés d'autoroute et d'assurance. Les propositions du rapport Fleury en la matière leur semblent souvent intéressantes.

## LES CENTRES DE PREMIÈRE INTERVENTION

1. Le niveau d'intégration des anciens CPI dans la démarche de mutualisation départementale est très variable selon les départements.
2. Ils ont été **tous intégrés dans 23 des 55 départements** ayant répondu à l'enquête nationale, soit 42%. Il s'agit alors principalement soit des SDIS de moins de 30.000 interventions (15/23), soit de ceux effectuant plus de 75.000 interventions (4 sur 8 dans l'échantillon). (cf. Annexe §1.1)

Ce choix global a plutôt relevé de considérations politiques visant à ne pas démotiver les SPV ou à éviter au CASDIS de rentrer en conflit avec certains élus locaux, défenseurs de l'intégration de leur CPI. Pour autant, dans un certain nombre de cas, l'avenir de certains de ces ex-CPI n'apparaît pas assuré aux yeux de décideurs du SDIS car ils ne répondent pas aux besoins de couverture nécessaire et suffisante des risques, validés dans le SDACR.

3. Quand ils n'ont pas été tous intégrés, **trois cas de figure** apparaissent pour les CPI, qui influencent leur avenir (cf. Annexe §1.3) :
  - soit il est envisagé de **les intégrer, au cas par cas**, dans les prochaines années, en fonction des besoins d'intervention apparus à l'occasion de la mise en œuvre du SDACR, et s'ils évoluent pour atteindre un niveau d'opérationnalité défini par la DDSIS (effectifs, qualifications, disponibilité des SPV).
  - soit il est envisagé de **leur apporter une aide** par voie de convention avec le SDIS, en formation, matériel, voire en matière de casernement, pour maintenir leur opérationnalité locale pour des interventions simples relevant plus du service communal et du confort des administrés que du secours à victimes,
  - soit enfin, ces corps communaux, jugés non indispensables dans l'organisation territoriale du SDIS, sont volontairement **laissés sous l'entière responsabilité des élus de leur commune ou EPCI** d'implantation. Le volontariat et l'emploi de leurs membres relèvent ainsi des décideurs locaux et le SDIS ne peut être alors critiqué comme limitant le volontariat, la présence de proximité et l'engagement civique communal.
4. Cependant, il convient de rappeler que la non-intégration d'un CPI et/ou sa fermeture par sa collectivité d'implantation n'empêche pas à ses SPV motivés de rejoindre un CIS pour y poursuivre leur activité dans le corps départemental.

## L'ORGANISATION OPÉRATIONNELLE DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

1. Le SDACR, le règlement opérationnel et l'organisation du traitement de l'alerte doivent être étroitement associés car ils sont indispensables pour le bon fonctionnement opérationnel du corps départemental (cf. Annexe §3.1 à 3.3)
2. **Le SDACR est considéré comme mis en œuvre** dans plus de 80% des départements. Pour autant, il n'a pas été systématiquement validé par le Préfet. Est-ce parce qu'il ne s'agit parfois que d'un document d'analyse des risques (un « SDAR ») qui ne définit pas pleinement un niveau de couverture de ceux-ci ? Cependant, la moitié des SDIS de l'enquête nationale déclare avoir défini formellement un délai maximum d'intervention (en moyenne 18 minutes après appel pour l'arrivée sur les lieux, toutes zones confondues - cf. Annexe §3.6 à 3.8).
3. Au-delà des délais d'intervention, **les SDACR ont en général plutôt défini des projets et des orientations que des objectifs** mesurables et contrôlables. Peu de SDIS s'en servent aujourd'hui comme un support de référence pour mener par exemple une évaluation annuelle de son respect. Parmi les thèmes structurants les prospectives et les orientations, on retrouve les problématiques de performance et de qualité des services publics, à savoir la définition des :
  - domaines de compétences du SDIS : périmètre des prestations apportées et des bénéficiaires servis (on décrit le plus souvent ce que font les pompiers, et au besoin avec quel partenaire et rarement ce qu'ils ne feront pas ou plus)
  - missions de chacun des groupements et services internes (il s'agit plus de déclarations d'intentions que de projets d'entités)
  - modes d'organisation opérationnelle (projets de zonage des territoires, cartographie des centres et classification, effectifs et moyens minimaux à la garde, traitement des risques particuliers, dispositif de traitement de l'alerte, place des volontaires, cohérence de la doctrine)
  - besoins en infrastructures et en matériels (énoncé des principes de construction, maintenance, sollicitation, affectation, renouvellement)
  - règles générales de gestion des ressources humaines du corps départemental (métiers, structures, affectation, formation, évolution)

4. **La problématique du SDACR, et du règlement opérationnel** qui l'explique, est de constituer des documents figés et contraignants d'un point de vue financier, juridique et technique quand ils sont précis, ou de n'apparaître que comme des supports de réflexion prospective sans impact quand ils se limitent à l'étude des besoins et à l'énoncé d'orientations générales. Pour être pleinement exploitable, le SDACR pourrait utilement être adapté pour devenir un support d'évaluation locale de la capacité et de l'activité opérationnelle du SDIS. Il gagnerait en tout cas à être plus lisible et évolutif afin de faire vivre la gestion prévisionnelle des moyens du SDIS dans des plans pluriannuels d'acquisition des compétences, d'évolution des équipements et du patrimoine.
5. En effet, plus du tiers des SDIS reconnaissent aujourd'hui ne pas disposer de **plan pluriannuel d'investissement** et peu d'entre eux estiment bien anticiper leurs besoins en compétences à moyen terme. Ces insuffisances sont à rapprocher du retard constaté dans l'élaboration et la mise en œuvre des règlements opérationnels, exploités seulement dans 20 SDIS, sur les 55 ayant répondu à l'enquête nationale. (cf. Annexe §3.2 à 5.4).
6. Enfin, pour respecter les SDACR et appliquer pleinement les normes nationales définies réglementairement, dans de nombreux départements **un effort complémentaire** serait encore à faire, d'après nos interlocuteurs, notamment **en matière d'effectif à la garde** opérationnelle, si l'on souhaite atteindre une couverture du risque homogène sur l'ensemble du territoire, ce qui correspond à une des intentions fondamentales du législateur (cf. Annexe §3.11 et 3.12).

## I. LE CENTRE D'INCENDIE ET DE SECOURS (CIS)

1. L'article 39 du décret du 26 décembre 1997 fixe **le classement des nouveaux centres** d'incendie et de secours avec une certaine ambiguïté en reprenant les anciens termes de centre de secours principal (CSP), centre de secours (CS) et centre de première intervention (CPI). En effet, l'affectation des ressources humaines et matérielles qui en découle peut ne pas correspondre aux besoins opérationnels territoriaux définis dans les SDACR et règlements opérationnels. Ce classement détermine aussi le niveau des dépôts simultanés permettant d'assurer les missions en fonction du SDACR et du règlement opérationnel.
2. Cependant la garde réglementaire ainsi définie est déclarée atteinte systématiquement par 12 SDIS sur les 55 ayant répondu à l'enquête nationale, soit seulement 21,8%. Cela sous-entend une **insuffisance significative des ressources humaines opérationnelles** (SPP et SPV) **disponibles**, dans un très grand nombre de SDIS (cf. Annexe §3.11).
3. Pour pallier ces carences, certains SDIS sont donc conduits à réduire le niveau de leur garde opérationnelle en déclassant des CIS. Plus de la moitié des corps départementaux ont aussi choisi d'appliquer progressivement **un régime de garde de 12 heures, voire de 10 heures**, afin de mieux utiliser les sapeurs-pompiers et notamment les volontaires dans les centres mixtes (cf. Annexe §3.10).
4. Cette situation de garde opérationnelle souvent insuffisante est moins une conséquence de la nouvelle organisation territoriale des secours qu'un **héritage des retards locaux**, antérieurs à la départementalisation. En effet, l'intégration des corps communaux et le transfert de leur patrimoine mobilier et immobilier suppose une mise en conformité réglementaire des anciennes pratiques de gestion locale.
5. La mise à niveau au plan national des effectifs nécessaires pour assurer la garde opérationnelle réglementaire et conforme aux risques validés dans les SDACR induirait une augmentation des effectifs affectés quotidiennement dans les tableaux de garde. Certes, on peut espérer des économies d'échelle d'une gestion mutualisée des dépôts sur intervention, et des regroupements de CIS. Mais il est probable que le rattrapage générera néanmoins un **accroissement des dépenses de vacation SPV et/ou de rémunération de SPP**. De ce point de vue, la « départementalisation » n'est pas achevée.

6. Plus que leur nombre, la **disponibilité des SPV** reste un problème majeur pour les chefs de centre. Les décideurs dénoncent souvent le mécanisme compliqué proposé pour le conventionnement avec les employeurs. Ils constatent le non-fonctionnement de l'observatoire départemental du volontariat, instance dont l'exploitation ne leur paraît pas évidente (cf. Annexe §1.4 et 1.5).
7. De plus, pour certains directeurs des ressources humaines des SDIS, la "**volativité**" des **SPV**, leur turn-over et leur difficulté d'engagement durable, soulèvent aussi des problématiques de gestion. "Ils partent formés", souvent pour des raisons d'évolution professionnelle, parfois aussi pour des motifs de vie personnelle (cf. Annexe §2.5).
8. On remarquera cependant que **le nombre de SPV** déclaré par les 55 SDIS ayant répondu à l'enquête nationale a cru de 16% en moyenne entre 1996 et 2001 (cf. Annexe §2.1). Sous réserve de la pleine fiabilité de ces données (les effectifs de volontaires en 1996 peuvent avoir été sous-estimés par certains SDIS), cela tendrait à démontrer que la « départementalisation » n'a pas nuit au volontariat.
9. Sur le plan de l'organisation fonctionnelle, la centralisation, à la direction départementale, des systèmes et procédures de gestion des moyens des CIS a parfois généré des **frustrations chez les chefs de centres**, et particulièrement parmi les anciens chefs de CSP et CS. Ils ont pu se sentir dépossédés d'un pouvoir de pilotage au quotidien des moyens de fonctionnement de leur centre. Avec le temps, ils apprennent cependant à passer d'une légitimité locale de commandement quasi indépendant, à une pratique de management opérationnel, plus proche des hommes du rang et plus intégrée au plan départemental.

## II. LA MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE

1. La gestion opérationnelle des moyens d'intervention semble donner pleinement satisfaction quand elle s'effectue par **l'exploitation d'un seul système** (doctrine, procédures, outils) **de traitement de l'alerte** (organisation, réception des appels, sélection et envoi des secours).
2. Cette gestion unifiée du traitement de l'alerte doit maîtriser :
  - la validation des hommes et matériels disponibles pour la garde opérationnelle,
  - la réception intégrée des appels (avec basculement, au besoin, d'un site à l'autre),
  - le départ mutualisé des moyens y compris, dans l'idéal, ceux du SAMU,
  - la main courante,
  - la fin de l'opération et le règlement des vacances.

Pour les SDIS dotés d'un CTA unique ou unifié, le maintien d'un équipement spécifique pour le CODIS ne s'avère souvent plus utile. Ce centre opérationnel est alors en effet activé ponctuellement sur les interventions supposant la coordination par le Préfet de plusieurs catégories d'intervenants.

3. La solution d'un **centre unique de traitement de l'alerte** apparaît souvent la plus performante ; elle a été d'ailleurs retenue par plus de la moitié (57%) des 54 SDIS ayant répondu à l'enquête. Cependant, le choix fait par 1/3 des SDIS de maintenir 2 à 5 **centres de réception des appels, déportés** mais interconnectés par une application technique commune, peut s'avérer plus adapté aux risques locaux et aux contextes opérationnels et humains (cf. Annexe §1.1)
4. Dans d'autres départements, sous la pression du Préfet le plus souvent, des études et des projets sont en cours pour réduire le nombre de centres de réception d'appels et envisager la création d'un CTA unique. Selon les SDIS, les derniers chantiers et les projets actuels évaluent entre 50 et 100 MF le coût d'un tel équipement. Au-delà de cette facture financière, une telle évolution rencontre aussi une certaine opposition des élus locaux, qui défendent le maintien de CTA de proximité.
5. Proposée par le décret du 26 décembre 1997, **la mise en place des groupements territoriaux** est variable selon les SDIS. Seuls 5 parmi les 55 ayant répondu à l'enquête n'ont pas suivi à ce jour cette orientation. Pour 60% des répondants (33 SDIS), l'organisation retenue comporte entre 3 et 5 groupements territoriaux. Enfin, 7 SDIS disposent d'au moins 6 groupements territoriaux, qui correspondent souvent au périmètre des anciens centres de secours principaux (cf. Annexe §1.1).

6. Cependant, de façon générale, **le rôle dévolu à ces entités de relais** semble laisser perplexe nombre des décideurs des SDIS, d'où une certaine expectative quant à leur montée en puissance (cf. Annexe §1.2)
7. **Attribuer aux groupements territoriaux des missions** pleines de gestion administratives et techniques s'avère souvent conflictuel avec celles des services fonctionnels concernés (finances, ressources humaines, achats et marchés, informatique, services techniques et patrimoine, etc).
8. **Deux optiques** se dessinent au regard des expériences réussies dans certains SDIS :

- Le groupement territorial est le **relais localisé** de représentation, de contrôle et de décision du Directeur Départemental sur le plan opérationnel et parfois aussi en matière de gestion : c'est le choix d'un management délégué.

Selon les SDIS et les décideurs en présence, on constate cependant des différences dans l'ampleur de la délégation opérée (de l'accès à tout ou partie des informations ... au droit de veto du chef de groupement territorial) et dans les modes de coopération avec les groupements fonctionnels (de la relation « client-fournisseur » ... au rôle d'interface de pilotage et d'arbitrage en cas de conflit, sur tout ou partie des domaines de gestion).

- Plus rarement, le groupement territorial est constitué en **mini-SDIS** : il pilote et gère directement, au-delà des interventions, l'ensemble des moyens dédiés aux CIS de son territoire. Cette option de responsabilisation forte est parfois vécue difficilement parce qu'elle requiert des compétences de pilotage multiples et pointues qui dépassent parfois les qualifications, mêmes élevées, des chefs de groupement territorial.

De fait, cette autonomisation génère une multiplication des besoins en compétences et donc des postes de gestion décentralisés, plus ou moins heureusement occupés par des personnels administratifs, techniques et spécialisés ou des pompiers. De surcroît, le poids de la gestion quotidienne des moyens des CIS par le groupement territorial peut créer des frustrations chez les chefs de centres et contribue à éloigner l'encadrement supérieur pompier de ses missions premières, liées à l'activité opérationnelle.

9. Gage d'une mise en œuvre opérationnelle performante, **la formation** est une préoccupation croissante pour les décideurs du SDIS. Ils subissent les instructions récentes en la matière tout en approuvant globalement leurs intentions. Seule est parfois contestée l'uniformisation et le niveau requis par les nouveaux cursus, établis pour l'obtention et le maintien de la qualification attendue de tous les SPV. La mise à niveau ne peut être en tout cas obtenue qu'à moyen terme et elle doit être alors valorisée par l'activité opérationnelle (cf. Annexe §2.5).
10. La mise en œuvre des formations de base reste massivement décentralisée, mais elle profite des nouvelles possibilité de mutualisation départementale pour optimiser les pratiques, les propositions et les énergies mobilisées.
11. L'organisation et l'affectation des moyens des SDIS pour leur mission de **prévention** apparaît quant à elle diversifiée (cf. Annexe §3.15).

Certains en font une fonction d'officiers spécialistes, qu'ils ouvrent parfois à des sous-officiers qualifiés, en leur accordant alors le plus souvent quelques avantages associés (indemnité, voiture, voire organisation spécifique du temps de travail).

D'autres SDIS considèrent qu'elle fait partie du parcours et des fonctions classiques de leurs officiers, qui traitent alors tous, régulièrement, des dossiers de prévention, quelles que soient leurs autres responsabilités.

12. La prévention est effectuée réglementairement en général, bien que l'on constate parfois des retards, imputés à un manque de candidats à la fonction, pour plusieurs raisons :
  - les officiers ne sont plus tous nécessairement brevetés préventionnistes et ils se sentent plus reconnus et valorisés quand ils occupent des postes opérationnels
  - l'activité de prévention comporte des prises de responsabilité qui effraient
  - le régime indemnitaire et les sujétions de la fonction ne favorisent pas sont attractivité
13. L'externalisation de la fonction de prévention vers d'autres organismes publics ou plus facilement vers des entreprises et bureaux d'études spécialisés (ce qui est pratiquée ponctuellement en préparation de certains dossiers) a été évoquée sans recueillir l'assentiment de la majorité de nos interlocuteurs, qui craindraient notamment alors une moindre souplesse de la part d'intervenants extérieurs.

## CONCLUSION ET ENJEUX

La mise en œuvre des lois du 3 mai 1996 et du décret du 26 décembre 1997 s'avère satisfaisante mais inachevée, paradoxalement plus du fait d'une certaine inertie nationale qu'en raison des attermolements départementaux ou locaux. Si d'un point de vue formel, la réforme a bien été conduite, au regard des intentions du législateur pour une performance et une qualité accrues des services et des prestations d'incendie et de secours, dans chaque département, il reste encore beaucoup à faire au plan fonctionnel et opérationnel.

Des enjeux importants demeurent, qui concernent chacun des acteurs et des éléments du dispositif départementalisé de lutte contre l'incendie, de protection et de secours aux personnes. La « départementalisation » institutionnelle et administrative des SDIS s'est globalement réalisée de façon satisfaisante à ce jour pour les acteurs et les interlocuteurs impliqués dans la démarche. Il convient encore d'assurer la pleine réussite de la mutualisation départementale des ressources financières, humaines et patrimoniales, nécessaires et suffisantes pour garantir de partout le service public attendu.

Ainsi, pour éviter les situations de blocage ou d'enlisement, doivent être traités, avec des problématiques d'urgence et d'intensité variables selon les SDIS, pour ...

... **1.les victimes**, le traitement optimal de l'alerte entre 15-112-18 et 17 : évoluer vers un système unique ou unifié de réception des appels et de gestion des interventions ;

... **2.les élus locaux**, la maîtrise des finances du SDIS et le bon niveau d'information sur les interventions et les dossiers de prévention les concernant : assurer le contrôle et la prise en charge de l'évolution des dépenses de ces établissements publics en recherchant l'équilibre des parts respectives des conseils généraux et des communes-EPCI et en développant les financements complémentaires en provenance de l'Etat, des ARH et des sociétés directement ou indirectement bénéficiaires des prestations des SDIS ;

... 3. **le CASDIS**, le fonctionnement d'un Bureau permanent pour les affaires courantes, la désignation possible d'adjoints aux maires pour représenter les communes : instaurer un mode de fonctionnement plus léger et souple pour garantir une meilleure réactivité et une présence régulière des membres aux réunions plénières ;

... 4. **le Directeur Départemental**, la performance de l'équipe de direction DDSIS : le confirmer dans sa responsabilité de « patron » de l'établissement public par délégation du Préfet et du Président du CASDIS ;

... 5. **l'équipe décisionnelle de la DDSIS**, l'équilibre entre les pôles opérationnel, fonctionnel, technique et territoriaux : créer autour du Directeur Départemental une instance de gestion des moyens, le comité de direction, avec ses 3 directeurs-adjoints en charge des pôles opérationnel, fonctionnel, et technique-patrimoine et un conseil d'état-major pour le pilotage des interventions avec les chefs de groupements territoriaux, le directeur-adjoint opérationnel et le médecin-chef en tant que de besoin ;

... 6. **les groupements territoriaux**, leurs missions et moyens pour un pilotage de proximité : plutôt qu'une déconcentration des fonctions de gestion de la direction départementale, favoriser une délégation effective aux chefs de groupements territoriaux des missions de pilotage (anticipation, contrôle, arbitrage) et de représentation du Directeur Départemental, chef de corps ;

... 7. **les sapeurs-pompiers volontaires**, le maintien d'un engagement attractif : assurer et reconnaître leur implication effective par des dynamiques de formation et d'affectation mieux adaptées à leurs disponibilités, s'appuyant notamment sur un équipement performant et un système de gardes de 10 ou 12 h dans les centres mixtes, avec une planification trimestrielle permettant pour eux de mieux négocier avec leurs employeurs ;

... 8. **l'état-major**, l'exploitation du SDACR et des règlements opérationnel et intérieur : faire évoluer ces documents structurants, sur la base de matrices nationales, pour qu'ils deviennent aussi des supports de référence pour l'évaluation des capacités et des activités des SDIS au regard des besoins et risques identifiés ;

... 9. **les officiers supérieurs**, l'évolution du commandement ... au management : leur apporter un complément de formation sur des qualifications d'animation d'un réseau d'acteurs, d'anticipation pluriannuelle des moyens nécessaires et suffisants et de coopération avec l'encadrement fonctionnel du SDIS ;

... 10. **les sapeurs-pompiers professionnels**, l'application d'un régime de travail valorisant leur professionnalisme : favoriser le développement de la garde de 12 heures pour exploiter au mieux les niveaux d'aptitudes, les disponibilités et les qualifications spécifiques en fonction des cycles de risques à couvrir selon les périodes journalières ou saisonnières ;

... 11. **les personnels administratifs, techniques et spécialisés**, la définition et la valorisation des postes et des compétences de gestion : définir et instaurer au plan national et en fonction des tailles budgétaires des SDIS, une grille des postes de cadres relevant des filières administrative et technique de la fonction publique territoriale, et s'appuyant sur les niveaux d'encadrement couramment constatés dans les communes de taille similaire ;

... 12. **les chefs de CIS**, le maintien de leur implication locale : établir les mécanismes d'écoute et de soutien réactif à leurs besoins logistiques locaux par la tenue mensuelle de réunions libres avec les services de gestion administrative et technique de la direction départementale (comités fonctionnels pour « actualiser la commande ») et par une communication opérationnelle active leur permettant d'informer au quotidien les sapeurs-pompiers de leur centre (équiper chaque CIS d'un terminal exploitant une messagerie électronique, voire un véritable intranet de gestion du SDIS) ;

... 13. **le SSSM**, le pilotage de la surveillance médicale des agents du SDIS et la complémentarité optimale avec le SAMU-SMUR : assouplir et favoriser l'exercice de la médecine professionnelle préventive et d'intervention, liée à l'activité des sapeurs-pompiers, pour exploiter au mieux les compétences médicales de proximité, ou renforcer les effectifs de médecins-pompiers professionnels. Rendre obligatoire le conventionnement opérationnel et financier entre les SDIS, les SAMU-SMUR, les ARH, les médecins libéraux et les ambulanciers privés, pour garantir la responsabilisation et le financement des acteurs-intervenants selon les périmètres de compétences respectifs, précisés, des acteurs de la sécurité civile et de la santé publique.

Pour les décideurs publics engagés dans une réflexion sur l'adaptation du cadre législatif et réglementaire des services publics d'incendie et de secours, la difficulté sera de proposer des adaptations qui évitent cependant les deux écueils du corpus juridique actuel, jugé parfois à la fois contraignant parce que « monolithique » (ne tenant pas assez compte de la diversité des situations des SDIS) et imprécis, quant aux objectifs ou aux intentions d'harmonisation du législateur ou des pouvoirs publics.

## Résultats de l'enquête nationale menée par Ernst & Young auprès des Services départementaux d'incendie et de secours

Annexe : Moyennes et analyses nationales sur 55 réponses reçues

Juin 2001

### ANNEXE

Enquête nationale sur l'application des lois du 3 mai 1996 relatives  
aux services d'incendie et de secours et au développement du  
volontariat

Présentation des moyennes nationales et des analyses par taille de  
SDIS établies à partir des 55 réponses reçues

Ce document est construit à partir de l'analyse statistique des réponses des 55  
questionnaires renseignés par les services départementaux d'incendie et de secours qui

Ernst & Young 2001

ont bien voulu participé à l'enquête. Des tris complémentaires ont été effectués par taille de SDIS sur les questions pour lesquelles cela s'avérait pertinent et fiable.

La présentation d'un SDIS moyen national n'a qu'un caractère indicatif, étant donné la diversité des situations d'un département à l'autre. Il convient ainsi de souligner que les configurations budgétaires, humaines, techniques et opérationnelles actuellement constatées parmi les SDIS s'étalent sur une échelle allant parfois de 1 à 18. Selon la taille des SDIS en effet, les budgets déclarés varient de 40 à 730 MF, les effectifs de sapeurs-pompier professionnels vont de 90 à près de 1.000, les parcs automobiles regroupent de 100 à plus de 1.100 véhicules, le nombre annuel d'interventions passe de 6.000 à 110.000.

Si les règles de gestion de ces établissements publics administratifs doivent naturellement être communes, il apparaît pertinent en revanche que les modes de management et les systèmes de gestion puissent être adaptés en fonction des caractéristiques des SDIS.

## Sommaire de ce document

Pages

<b>1 - L'ORGANISATION DES SDIS EN 2001 .....</b>	<b>30</b>
<b>2 - LES RESSOURCES HUMAINES DES SDIS .....</b>	<b>34</b>
<b>3 - LES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DES SDIS</b>	<b>44</b>
<b>4 - LE DISPOSITIF DÉPARTEMENTAL DE SANTÉ ET DE SECOURS MÉDICAL .....</b>	<b>56</b>
<b>5 - LA GESTION DES MOYENS DES SDIS .....</b>	<b>60</b>
<b>6 - APPRÉCIATIONS GÉNÉRALES SUR L'ÉVOLUTION DES SDIS .....</b>	<b>70</b>

## Lexique des sigles et abréviations utilisés

SDIS : Service Départemental d'Incendie et de Secours	CASDIS : Conseil d'Administration du SDIS
SSSM : Service de Santé et de Secours Médical	CG : Conseil Général - EPCI : Etablissement Public de Coopération Intercommunale
CODIS : Centre Opérationnel Départemental d'Incendie et de Secours	SDACR : Schéma Départemental d'Analyse et de Couverture des Risques
CTA : Centre de Traitement de l'Alerte	SPV : Sapeur-Pompier Volontaire
CIS : Centre d'Incendie et de Secours	CSP : Centre de Secours Principal
CS : Centre de Secours	CPI : Centre de Première Intervention
PATS : Personnel Administratif, Technique et spécialisé	SPP : Sapeur-Pompier Professionnel
RAAF : Responsable des Affaires Administratives et Financières	DDISIS : Directeur Départemental(e) des Services d'Incendie et de Secours
DRH : Directeur des Ressources Humaines	ARH : Agence Régionale de l'Hospitalisation
ERP : Etablissement Recevant du Public	IGH : Immeuble de Grande Hauteur
SMUR : Service Mobile d'Urgence et de Réanimation	SAMU : Service d'Aide Médicale Urgente

## - L'ORGANISATION DES SDIS EN 2001

### I. LA STRUCTURATION DE BASE DES SDIS ?

- Nombre moyen de groupements territoriaux : ..... **3,1**
- Nombre moyen de CTA (Centre de Traitement de l'Alerte) : **3,0** (mais **2,1** si l'on exclue 3 « gros » SDIS

ayant 11, 20 et 23

centres de réception d'appels)

- Nombre moyen de CIS (Centre d'Intervention et de Secours) : **70,2**

6 dont mixtes (SPP/SPV) : ..... **13,0**

6 dont SPV seuls : ..... **57,5**

- Nombre moyen de groupements fonctionnels\* : .. **4,6**

\*(groupements fonctionnels : opération, prévention, prévision, services techniques, communication, informatique, RH, finances, achats ....)

- Nombre moyen de CPI non intégrés : ..... **45,9**

- **Nombre de SDIS ayant intégré tous leurs CPI : 23 sur 55 soit 42 %.**

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000 - 30000	30001- 45000	45001- 75000	Plus de 75000
--	----------------	---------------	--------------	--------------	---------------

<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Groupements territoriaux	2,4	2,7	3,3	3,6	4,3
CTA	1,2	1,7	1,8	6,4	7,4
CPI non intégrés	39,2	31,4	136,1	22,7	15,1
Nombre de SDIS ayant intégré tous les corps	7 50 %	8 50%	2 22,2%	2 25 %	4 50%

Plus de la moitié (57%) des SDIS ayant répondu n'ont qu'un seul CTA (31 sur 54 réponses à la question)

Les 23 autres se répartissent ainsi : 7 SDIS ont 2 CTA

4 SDIS ont 3 CTA

5 SDIS ont 4 ou 5 CTA

4 SDIS ont entre 6 et 10 CTA

3 SDIS ont 11, 20 et 23 centres de réception des appels 18

## II. LES GROUPEMENTS FONCTIONNELS DISPOSENT-ILS DE MOYENS DÉCONCENTRÉS AU SEIN DES GROUPEMENTS TERRITORIAUX ?

(54 réponses sur 55 questionnaires)

- Oui  
à 60  
%

## III. QUELLES SONT LES COMPÉTENCES CONSERVÉES AUX CPINON INTÉGRÉS ? (28 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)

Nb de citations

Activité opérationnelle de base sur le territoire communal ou intercommunal	13
Missions traditionnelles inchangées actuellement	5
Mission opérationnelles en soutien des CIS	4
Gestion des bâtiments	3
Gestion des hommes, gestion administrative des SPV	3
Aucune	3

## IV. POUR LES INSTANCES CONSULTATIVES SUIVANTES SONT CONSIDÉRÉES COMME : ...

*Le total des % par ligne dépasse 100% du fait des réponses multiples*

	... établies ? appréciation	Consultées régulièrement ?	En devenir	Autre
- Observatoire départemental du volontariat (ODV)	63,6 % 3,6%	34,5%	10,9%	
	(3 non-réponses sur 55 questionnaires : 5,4 %)			
- Comité consultatif départemental des SPV (CCDSPV)	38,2 % 3,6% 0		83,6%	
	(2 non-réponses sur 55 questionnaires : 3,6 %)			

- Commission consultative du SSSM (CCSSSM) 5,4% 47,3% 60,0%  
9,1%  
(3 non-réponses sur 55 questionnaires : 5,4 %)

## V. QUELS SONT LES ÉVENTUELS OBSTACLES AU BON FONCTIONNEMENT DES INSTANCES CONSULTATIVES SUIVANTES ?

Les trois ou quatre problématiques principales citées pour chacune des instances sont :

**Observatoire Départemental du Volontariat (ODV) :** (44 réponses sur 55 questionnaires)

- Peu d'intérêt de la part des employeurs
- Lourd à mettre en place
- Manque de disponibilité de ses membres
- Doute quant à son utilité réelle..

**Comité Consultatif Départemental des SPV(CC DSPV) :** (37 réponses sur 55 questionnaires)

- Elus peu disponibles
- Trop procédurier, traitement des dossiers de sapeurs-pompiers volontaires pas assez rapide
- Absence de déconcentration suffisante

**Comité Consultatif du Service de Santé et de Secours Médical (CCSSSM) :** (29 réponses sur 55)

- Disponibilité des membres du service de santé trop réduite
- Elus peu disponibles
- Manque de moyens humains

## - LES RESSOURCES HUMAINES DES SDIS

### I. EFFECTIFS D'UN SDIS MOYEN EN 2001 ET ÉVOLUTION PAR RAPPORT À 1996

Statuts & grades	1996	Total dont : 2001	Officiers 2001	Sous-officiers 2001	Sapeurs 2001	Dont SPV 2001
Sapeurs Pompiers Volontaires (dont SSSM)	<b>1.864,0</b>	<b>2.154,1</b> + 16% / 1996	<b>153,7</b>	<b>296,4</b>	<b>1.758,8</b>	
Sapeurs Pompiers Professionnels dont SSSM (effectif budgété)	<b>259,3</b>	<b>363,3</b> + 40% / 1996	<b>42,4</b>	<b>124,4</b>	<b>194,7</b>	<b>71,8</b>
Personnel administratif (effectif budgété)	<b>18,3</b>	<b>41,6</b> +127% /1996				
Personnel technique et spécialisé (effectif budgété)	<b>12,0</b>	<b>23,8</b> + 98% / 1996				
Jeunes Sapeurs Pompiers (ex-Cadets)	<b>187,1</b>	<b>258,1</b> + 38% / 1996				
<b>TOTAL</b>	<b>2.340,7</b>	<b>2.840,9</b> + 21% / 1996	<b>192,5</b>	<b>413,4</b>	<b>1.920,9</b>	<b>76,5</b>

Les sommes des officiers+sous-officiers+sapeurs ne correspondent pas totalement au total 2001 car certains SDIS n'ont pas complètement rempli le tableau, ce qui modifie marginalement les bases pour le calcul des moyennes.

*Si l'augmentation importante depuis 1996 du nombre de sapeurs-pompiers professionnels (+40%) et des personnels administratifs, techniques et spécialisés (+116%, mais ils ne comptent en 2001 que pour 2,5% des effectifs des SDIS) ne constitue pas une surprise, la*

croissance moyenne significative du nombre de SPV (+16%) permet de contredire quelque peu ceux qui prédisaient une baisse généralisée du volontariat comme une conséquence de la départementalisation. Les sapeurs-pompiers volontaires fournissent encore en moyenne 85,5% des forces vives des corps des 55 SDIS concernés (87% au plan national). On compte 6 à 7 SPV pour un SPP, même s'il convient de nuancer cette répartition opérationnelle en prenant en compte l'activité réelle des volontaires (cf. § 2.9).

S'agissant des Jeunes Sapeurs-Pompiers, sur les 21 SDIS (38% des questionnaires retournés) ayant déclaré disposer de sections on constate une augmentation moyenne des effectifs de 38% depuis 1996. Cela contredit la crainte d'une désaffection des jeunes pour cet engagement, du fait de l'évolutions réglementaire ayant rendu impossible la sortie de sapeurs-pompiers mineurs en intervention.

Effectifs moyens : analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000 - 30000	30001 - 45000	45001 - 75000	Plus de 75000	% moyens 55 SDIS
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>55</b>
Sapeurs Pompiers Volontaires	1 375	1 846	3 139	2 980	2 264	75,7%
Sapeurs Pompiers Professionnels	90	233	377	477	987	12,8%
Personnel Administratif	18	30	48	62	82	1,7%
Personnel Technique et Spécialisé	7	17	22	35	58	0,8%
Jeunes Sapeurs-Pompiers	88	189	424	416	342	9%
<b>Total</b>	<b>1 577</b>	<b>2 316</b>	<b>4 011</b>	<b>3 970</b>	<b>3 733</b>	<b>100%</b>

Les SDIS intermédiaires, effectuant entre 30.000 et 75.000 interventions, sont aussi ceux qui comptent en moyenne le plus grand nombre de SPV. Dans la mesure où il s'agit de départements assez urbanisés mais sans grosse métropole, on peut considérer que l'activité et la disponibilité mutualisées et satisfaisantes des volontaires ne nécessitent pas le renforcement massif des effectifs de professionnels. Les réponses à la question 2.9 (*infra*) vont d'ailleurs dans ce sens.

En revanche, dans les gros SDIS ayant hérité des corps importants des grandes agglomérations et de la grande couronne parisienne, les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels sont en moyenne deux fois plus importants que ceux de la strate immédiatement inférieure. Leurs SPV restent cependant nombreux car ils ont souvent intégré tous les anciens corps, notamment pour maintenir un maillage territorial minimal, même s'ils interviennent peu (*cf.* §2.9).

## II. EFFECTIFS MOYENS (BUDGÉTAIRES) DES GROUPEMENTS OU SERVICES FONCTIONNELS\* EN 2001 ?

*\*(groupements fonctionnels : opération, prévention, prévision, services techniques, communication, informatique, RH, finances, achats, marchés ....)*

*Ce tableau doit être lu avec circonspection, car certains SDIS ne l'ont pas rempli pleinement pour les services de la DDSIS ou ont aussi intégré les personnels localisés dans les CIS ou les groupements territoriaux.*

Effectif moyen par groupement fonctionnel	Sapeur Pompiers	Personnel Administratif, Technique et Spécialisé (PATS)
Direction générale & Etat-Major	4,6	4,1
SSSM	9,4	1,7
Bureau Opération - CTA/CODIS	21,8	5,6
Prévention	7,1	4,0
Prévision	3,7	2,1
Services techniques et patrimoine (garage, magasin, ateliers, etc...)	11,6	12,4
Transmissions	1,6	2,9
Formation	6,7	
Ressources Humaines	1,8	6,5
Informatique	0,6	2,2
Finances	1,1	6,3
Administration	2,5	6,2
Communication	1,3	1,0
<b>Total déclaré (en effectifs) :</b>	<b>73,8</b>	<b>55,0</b>

*Avec les réserves mentionnées ci-dessus, à partir des effectifs moyens déclarés pour les groupements fonctionnels installés à la direction départementale, et en supposant que ces services soient aujourd'hui stabilisés, il est possible d'établir les ratios suivants :*

- pour l'administration-gestion des ressources humaines : 1 agent pour 43 SPP et 259 SPV ;*
- pour la formation : 1 agent pour 54 SPP, 321 SPV et 10 PATS.*

*La performance de la gestion des ressources humaines est un enjeu essentiel pour l'avenir des SDIS, dont prennent progressivement conscience leurs décideurs. Il s'agit tout d'abord de maîtriser les charges de personnel, qui couvrent en 2001 entre 2/3 et 3/4 de leurs dépenses de fonctionnement (vacations et indemnités de vétérance comprises). Il s'agit aussi d'assurer juridiquement l'employeur SDIS par une stricte application des règles de surveillance et d'aptitude médicale, ainsi que des principes de la fonction publique territoriale. Il s'agit encore de mettre en oeuvre les meilleurs régimes de travail possibles pour chaque catégorie d'agent, tant pour la performance opérationnelle et fonctionnelle de l'établissement que pour la qualité de vie des professionnels et des volontaires : dans ce cadre, le passage aux 35h reste une problématique à résoudre. Il s'agit enfin de prévoir et de piloter l'évolution des compétences et des emplois nécessaires et suffisants, pour faire face au changement de dimension des services d'incendie et de secours, maintenir ou renforcer la qualité des interventions et manager tant l'établissement public administratif que le corps départemental.*

*Ainsi, dans les grands SDIS, comme dans beaucoup de collectivités territoriales majeures, le management des ressources humaines n'est plus considéré comme un appendice de la gestion administrative et financière. Cependant, du fait même de sa vocation opérationnelle, le SDIS n'est pas une collectivité entièrement comparable aux autres. Le choix de regrouper toutes les fonctions « personnel » dans une DRH unifiée soulève la question des compétences idoines de son directeur, officier-pompier (légitimité opérationnelle) ou cadre administratif (légitimité fonctionnelle).*

*Face à ce dilemme, certains SDIS, et notamment les plus importants en effectifs, ont choisi de distinguer :*

- *d'une part le management des PATS et l'administration du personnel proprement dite (traitement juridique, administratif et financier de l'agent public, y compris SPV), sous la responsabilité d'un cadre administratif,*
- *d'autre part, la gestion des emplois et des compétences pompiers (recrutement, affectation selon l'aptitude médicale et la qualification, régime de travail, formation, évaluation, promotion et sanction), confiée à un officier supérieur sapeur-pompier.*

*Ce partage des fonctions de gestion des ressources humaines, qui suppose bien entendu une coopération active des deux pôles, apparaît pertinent et donne satisfaction aux acteurs concernés.*

### III. RÉPARTITION PAR TRANCHE D'ÂGE DES SAPEURS POMPIERS PROFESSIONNELS DANS LES SDIS (52 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)

18 - 24 ans : ..... **4,85** % de l'effectif  
 25 – 34 ans : ..... **26,70** % de l'effectif  
 35 - 44 ans : ..... **33,15** % de l'effectif  
 45 – 49 ans : ..... **18,67** % de l'effectif  
 50 – 55 ans : ..... **14,36** % de l'effectif  
 56 ans et plus : ..... **2,27** % de l'effectif

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000-30000	30001-45000	45001-75000	Plus de 75000
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
18-24 ans	3,0%	4,4%	8,0%	5,3%	5,9%
25-34 ans	24,5%	25,5%	25,8%	26,5%	34,4%
<b>18-34 ans</b>	<b>27,5%</b>	<b>29,9%</b>	<b>33,8%</b>	<b>31,8%</b>	<b>40,3%</b>
35-44 ans	<b>37,4%</b>	<b>34,7%</b>	<b>29,1%</b>	<b>31,0%</b>	<b>28,5%</b>
<b>35-44 ans</b>	<b>37,4%</b>	<b>34,7%</b>	<b>29,1%</b>	<b>31,0%</b>	<b>28,5%</b>
45-50 ans	19,2%	19,3%	18,6%	20,7%	15,4%
50-55 ans	13,6%	14,6%	16,3%	14,0%	13,9%
<b>45-55 ans</b>	<b>32,8%</b>	<b>33,9%</b>	<b>34,9%</b>	<b>34,7%</b>	<b>29,3%</b>
<b>56 ans et +</b>	<b>2,6%</b>	<b>1,9%</b>	<b>2,9%</b>	<b>2,3%</b>	<b>2,4%</b>

Les services départementaux les plus importants en termes d'intervention confirment leur rôle de SDIS formateurs, la plus large professionnalisation de ces corps départementaux contribue aussi à la structuration de services des ressources humaines plus anciens et dotés d'outils de gestion prévisionnelle d'emploi et des compétences.

A l'heure actuelle, 16,6% des effectifs professionnels des 52 SDIS ayant répondu, ont 50 ans et plus, soit environ 5.000 SPP, si l'on extrapole ce pourcentage au plan national.

### IV. LES PERSONNELS ADMINISTRATIFS, TECHNIQUES ET SPÉCIALISÉS BÉNÉFICIENT-ILS DÉJÀ D'UN ACCORD 35 H ?

(52 réponses sur 55 questionnaires)

- Non à  
75 %

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000-30000	30001-45000	45001-75000	Plus de 75000
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Oui	21,4%	12,5%	33,3%	25,0%	0,0%
Non	71,4%	87,5%	55,6%	50,0%	100,0%
Non-réponses	7,1%	0,0%	11,1%	25,0%	0,0%

## V. FORMATION : FIN 2000, QUELS SONT LES EFFECTIFS FORMÉS À NIVEAU

L'hétérogénéité des réponses ne permet pas une présentation statistique nationale pertinente. Il apparaît cependant que les SDIS effectuent progressivement une mise à jour des qualifications requises pour les SPV, les sous-officiers et les officiers, selon leur capacité à organiser localement les formations ou à envoyer leur cadres dans les sessions adéquates.

L'application du nouveau cadre réglementaire apparaît cependant difficile pour les sapeurs pompiers volontaires : elle provient notamment de la lourdeur de leur formation initiale (80 h la première année) puis 80 heures tous les trois ans en formation continue. Même si la formation constitue une motivation majeure des volontaires, il doivent souvent prendre sur leur temps libre pour effectuer les périodes obligatoires de mise à niveau.

## VI. COMBIEN DE SPV ONT POUR EMPLOYEUR PRINCIPAL ... :

- une PME/PMI.....	27,6 %
- une grande entreprise.....	22,6 %
- une collectivité territoriale.....	9,3 %
- ou sont sans emploi.....	7 %
- ou sont en profession libérale.....	5 %
- une administration d'Etat.....	4,8 %
- ou sont agriculteurs.....	3,7 %
- ou sont artisans.....	3,3 %
- ou autre.....	16,3 %

Ces données doivent être interprétées avec circonspection, car un grand nombre de SDIS n'ont pas répondu pleinement à cette question, faute de statistiques fiables.

## VII. COMBIEN DE CONVENTIONS DE DISPONIBILITÉ OU ACCORDS ÉQUIVALENTS ONT-ILS ÉTÉ SIGNÉS AVEC CES EMPLOYEURS ?

Nombre moyen de convention signées par les SDIS ayant répondu :

- une collectivité territoriale	(43 SDIS ont répondu : 78%/55)	Moyenne :	29	conventions
- une grande entreprise	(30 SDIS ont répondu : 55%/55)	Moyenne :	19	conventions
- une PME/PMI	(39 SDIS ont répondu : 71%/55)	Moyenne :	9	conventions
- une administration d'Etat :		(38 SDIS ont		
répondu : 69%/55)	Moyenne :	6		conventions
- ou sont artisans (16 SDIS ont répondu : 29%/55)		Moyenne :	1	convention
- ou sont en profession libérale	(11 SDIS ont répondu : 20%/55)	Moyenne :	0	convention
- ou sont agriculteurs	(12 SDIS ont répondu : 22%/55)		1	seul
SDIS a signé 5 conventions				
- ou autre	(15 SDIS ont répondu : 27%/55)	Moyenne :	2	conventions

L'hétérogénéité des réponses ne permet pas une présentation statistique nationale véritablement pertinente. Toutefois, on confirmera que la proximité locale, le statut et la taille d'employeur public ou assimilé sont des facteurs favorables à la signature de convention de disponibilité d'employés SPV au profit du SDIS. Les administrations d'Etat cependant apparaissent très timorées en la matière, plus encore que les PME/PMI. Serait-ce du fait d'une pression professionnelle supérieure ?

**VIII. QUELLES SONT LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS ÉVENTUELLES RENCONTRÉES AU NIVEAU NATIONAL POUR LA MISE EN PLACE DE CES CONVENTIONS ? (43 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

- Les employeurs ne perçoivent qu'un trop faible intérêt financier à ces conventions : les indemnités ne couvrent pas leur manque à gagner.
- Les SPV ne sont pas enclins à demander une convention à leur employeur, certains cachent leur engagement.
- Les conventions sont perçues par les employeurs comme étant trop contraignantes, notamment du fait du manque de prévision des absences planifiables de leurs SPV (organisation des formations et des gardes ou astreintes)
- Les conventions nécessitent trop de travail en termes de suivi administratif.
- Le SDIS manque de personnel pour aller négocier dans les entreprises.

**IX. QUEL EST D'APRÈS VOUS LE POURCENTAGE DE SPV VÉRITABLEMENT ACTIF DANS VOTRE SDIS ? (37 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES) RÉPONSE MOYENNE : 72,4 %**

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000-30000	30001-45000	45001-75000	Plus de 75000
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
SPV actifs	71,7%	71,2%	78,6%	72,5%	65,0%
Non-réponses	4	3	2	4	5

## - LES ACTIVITÉS OPÉRATIONNELLES DES SDIS

### I. AUJOURD'HUI, OÙ EN SONT LES SDACR ? (55 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES). LE TOTAL DES % DÉPASSE 100% DU FAIT DE RÉPONSES MULTIPLES.

- SDACR en projet :
  - 6 partie « analyse » en cours ..... **1,8 %**
  - 6 partie « couverture » en cours ..... **1,8 %**
- SDACR en attente de validation ..... **3,6 %**
- SDACR validé par le préfet..... **45,5 %**
- SDACR mis en œuvre dans le département ..... **81,8 %**

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000 - 30000	30001 - 45000	45001 - 75000	Plus de 75000
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
SDACR en projet	0,0%	0,0%	0,0%	25,0%	0,0%
SDACR en attente de validation	7,1%	0,0%	0,0%	0,0%	12,5%
SDACR validé par le préfet	35,7%	43,8%	66,7%	50,0%	37,5%
SDACR mis en œuvre	85,7%	81,3%	100,0%	62,5%	75,0%
Autre	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%

### II. OÙ EN SONT LES RÈGLEMENTS OPÉRATIONNELS DES SDIS ? (54 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)

- en cours de rédaction ..... **38,2 %**
- établi ..... **18,2 %**
- exploité ..... **36,4 %**
- autre ..... **5,5 %**
- non réponse ..... **1,7 %**

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000 - 30000	30001 - 45000	45001 - 75000	Plus de 75000
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
En cours de rédaction	50,0%	25,0%	33,3%	37,5%	50,0%
Etabli	21,4%	25,0%	11,1%	12,5%	12,5%

Exploité	21,4%	43,8%	55,6%	50,0%	12,5%
Autres	7,1%	6,3%	0,0%	0,0%	25,0%
Non réponses	0	1	0	0	0

On constate que moins de la moitié des SDIS déclarant disposer d'un SDACR en application l'a traduit en règlement opérationnel, document explicitant la mise en œuvre du schéma départemental. On peut expliquer partiellement ce décalage par les transferts encore récents des personnels, opérés depuis 1999 pour plus des 2/3 des SDIS concernés (cf. Annexe § 5.1). L'attente, voire les difficultés rencontrées pour l'intégration de tous les acteurs dans le corps départemental, et la volonté d'établir un règlement opérationnel en concertation avec l'ensemble des officiers, permettent de comprendre que plus d'un tiers des SDIS sont encore en train de rédiger ce document. De plus, l'absence de support-cadre proposé au plan national, les interrogations liées au rôle des groupements territoriaux, les atermoiements quant à la réduction optimale du nombre de centres de traitement de l'alerte, ont été aussi des facteurs d'attentisme. Enfin, le point suivant donne des explications complémentaires à cette application mitigée des articles du décret du 26 décembre 1997.

### III. QUELLES SONT LES ÉVENTUELLES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR L'ÉTABLISSEMENT ET L'EXPLOITATION DU SDACR ET DU RÈGLEMENT OPÉRATIONNEL ? (27 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)

Les principales difficultés mentionnées tiennent aux impacts budgétaires, estimés insupportables, des moyens supplémentaires requis pour la mise en oeuvre d'une pleine couverture des risques. Les schémas directeurs se sont alors limités dans certains SDIS à l'analyse des risques, sans définir et programmer précisément l'organisation de leur couverture. Cette prudence n'a pas encouragé bien entendu l'établissement des règlements opérationnels.

D'autres part, certains SDIS signalent les difficultés de leur encadrement pour s'approprier et exploiter le SDACR, qui leur apparaît comme un document théorique, lui-même potentiellement « risqué » du fait des responsabilités juridiques qu'il établit.

### IV. DESCRIPTION DE LA CHAÎNE DE COMMANDEMENT EN OPÉRATION (5 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)

La réponse la plus courante a été : Chef de l'engin ▲ chef de groupe ou de garde ▲ officier le plus élevé ▲ le chef de CSP ▲ le chef de groupement territorial ou officier de garde départemental ▲ le DDSIS ou son représentant désigné.

### V. OÙ EN SONT LES RÈGLEMENTS INTÉRIEURS DES SDIS ? (55 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)

- en cours de rédaction .....	<b>43,6 %</b>
- établi .....	<b>12,7 %</b>
- exploité .....	<b>38,2 %</b>
- autres .....	<b>5,5 %</b>

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000-30000	30001-45000	45001-75000	Plus de 75000
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
En cours de rédaction	50,0%	31,3%	55,6%	25,0%	62,5%

Etabli	7,1%	12,5%	0,0%	37,5%	12,5%
Exploité	35,7%	50,0%	44,4%	37,5%	12,5%
Autres	7,1%	6,3%	0,0%	0,0%	12,5%

Les mêmes explications qu'au § 3.2 peuvent être données pour expliquer le retard de formalisation des règlements intérieurs, avec de surcroît la problématique de l'harmonisation des régimes de travail et des avantages en nature associés, souvent liée à l'intégration dans le corps départemental des corps fortement professionnalisés des grandes villes ou communautés urbaines.

**VI. UN DÉLAI MAXIMUM D'INTERVENTION A-T-IL ÉTÉ DÉTERMINÉ ?  
(38 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES) POUR LES SDIS AYANT  
RÉPONDU :**

- Non..... **23,7 % (16,4% sur 55 SDIS)**
- Oui..... **76,3 % (52,7% sur 55 SDIS)**

6 quel est-il pour le départ après appel ? **6 min 30**

6 quel est-il pour l'arrivée sur les lieux ? **18 min**

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000-30000	30001-45000	45001-75000	Plus de 75000
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Délai maximum d'intervention : Oui	50,0%	68,8%	22,2%	75,0%	37,5%
Délai maximum d'intervention : Non	14,3%	25,0%	22,2%	0,0%	12,5%
Non réponses	35,7%	6,3%	55,5%	25,0%	50,0%
<i>Non réponses</i>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>

 Résultats non significatifs

Ces résultats doivent être nuancés car, bien que déterminés, les délais d'intervention n'ont pas été toujours exprimés officiellement et explicitement par les SDIS dans leur SDACR ou leur règlement opérationnel.

**VII. CE DÉLAI VARIE-T-IL SELON LES ZONES TERRITORIALES  
D'INTERVENTION ?  
(29 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

**- Oui : 58,6 % (30,9 % sur 55 SDIS)**

## **VIII. LESQUELLES ? (17 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

### **POUR LES SDIS AYANT RÉPONDU : NOMBRE DE CITATIONS**

- zones urbaines .....	<b>13</b>
- zones rurales .....	<b>10</b>
- zones péri-urbaines .....	<b>6</b>
- arrière-pays .....	<b>3</b>

## IX. QUEL EST LE NOMBRE ANNUEL DE GARDES DE 24 HEURES DÉFINI POUR... ?

**- ... les SPP logés – Moy. : 130,3 – Extrêmes départementaux déclarés : minimum : 118 – maximum : 157**

Moyenne calculée pour les 37 SDIS ayant déclaré avoir un régime de garde de 24h pour les SPP logés.

Sur l'échantillon total, 20% des SDIS (11/55) déclarent explicitement ne pas avoir de SPP logés.

**- ... les SPP non logés – Moy. : 109,5 – Extrêmes départementaux déclarés : minimum : 95 – maximum : 130**

Moyenne calculée pour les 45 SDIS ayant déclaré avoir un régime de garde de 24h pour les SPP non logés.

Sur l'échantillon total, 7,3% des SDIS (4/55) déclarent explicitement ne pas avoir de SPP non logés

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000 - 30000	30001 - 45000	45001 - 75000	Plus de 75000
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Nombre annuel de gardes de 24 heures pour les SPP logés	134,7	122,9	138,8	130,5	131,6
Nombre annuel de gardes de 24 heures pour les SPP non logés	116,4	107,7	110,4	104,1	107,3
<i>Nombre de SDIS ayant déclaré un système de garde de 24h pour les SPP logés</i>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

## X. QUELS SONT LES AUTRES SYSTÈMES DE GARDE EXISTANT EN DEHORS DE LA GARDE DE 24H ?

**IL NE SEMBLE PAS EXISTER EN FRANCE DEUX SDIS DONT LES SYSTÈMES DE GARDE SERAIENT IDENTIQUES. SEULS 10% D'ENTRE EUX APPLIQUENT UN SYSTÈME UNIQUE. PARMIS LES RÉPONSES LES PLUS COURANTES, ON NOTERA :**

- **Cycles de 12 h : pratiqué dans 46% des SDIS**
- **Cycles de 10h : pratiqué dans 10% des SDIS**
- **Service hors-rang, en fonctionnement journalier ou hebdomadaire : pratiqué dans 12% des SDIS**

- Annualisation du temps de travail (en général : 1.700 heures ± 50h) : pratiqué dans 7% des SDIS

On peut dire en la matière que la mixité et l'imagination sont au pouvoir, et que la liberté d'administration des collectivités que constituent les SDIS, frise l'anarchie.

**XI. LE NIVEAU DE GARDE RÉGLEMENTAIRE EST-IL ATTEINT AU QUOTIDIEN DANS CHAQUE CIS (CSP ET CS) ?  
(52 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

- Non, jamais..... 9,1 %
- Non, rarement..... 20,0 %
- Oui, parfois..... 43,6 %
- **Oui, systématiquement ..... 21,8 %**

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000 - 30000	30001 - 45000	45001 - 75000	Plus de 75000
<i>Base (nb de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Jamais	7,1%	12,5%	11,1%	0,0%	12,5%
Rarement	0,0%	18,8%	22,2%	25,0%	<b>50,0%</b>
Parfois	<b>64,3%</b>	<b>62,5%</b>	22,2%	<b>37,5%</b>	0,0%
Systématiquement	14,3%	6,3%	<b>33,3%</b>	<b>37,5%</b>	<b>37,5%</b>
Non-réponses	14,3%	0,0%	11,1%	0,0%	0,0%

SI LE NIVEAU DE GARDE RÉGLEMENTAIRE N'EST PAS ATTEINT AU QUOTIDIEN

**XII. QUEL SERAIT SELON VOUS LE POURCENTAGE D'EFFECTIF SUPPLÉMENTAIRE NÉCESSAIRE POUR L'ATTEINDRE (EN SPP OU SPV) ?  
(25 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

**% moyen d'effectif opérationnel supplémentaire nécessaire : 27,54%  
(mais 54,5% de non-réponse)**

**XIII. LE RÈGLEMENT INTÉRIEUR DE VOTRE SDIS PROPOSE-T-IL UN TRAITEMENT HOMOGENÈME DES ASTREINTES ET DES GARDES POUR LES SPV ? (44 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

- Astreintes : oui à 84% (67,3 % des 55 SDIS)      - Gardes : oui à 84% (67,3 % des 55 SDIS)

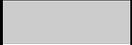
**XIV. PRÉSENTATION DE L'ACTIVITÉ DÉCLARÉE DU SDIS MOYEN (MOYENNES CALCULÉES « POUR LA FORME » SUR LA BASE DES QUESTIONNAIRES D'ENQUÊTE DONT LE TABLEAU ÉTAIT COMPLET)**

Nature des interventions	nb de sorties en 1996	nb de sorties en 2000	Evolution Moyens 2000	Evolution Interventions 2000/1996
Incendies / sauvetages	3.639	3.524	9,1%	-3,2%
Feux de forêt	674	421	1,1%	-37,9%
Protection des biens et des personnes	5.633	6.174	15,9%	+9,6%
Accidents de la route	4.289	4.799	12,4%	-11,5%
Secours sanitaire aux personnes :	14.367	18.128	46,8%	-26,2%
Evolution du nombre d'interventions signalées au SDIS	Evolution des interventions non déclarées	10.055	25,9%	-
Evolution du nombre d'interventions demandées par les particuliers	Evolution des interventions non déclarées par les particuliers	Données non disponibles	-	-
Services aux collectivités (services de prévention, permanences sanitaires pour manifestations, ...)	1.604	1.013	2,6%	-36,8%
Services de confort aux personnes (nids de chaleur, ouverture de portes, etc)	5.319	4.702	12,1%	-11,6%
<b>Total interventions</b>	<b>35.525</b>	<b>38.761</b>	<b>100%</b>	<b>+9,1%</b>

**Données 2000**

Classe selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 5000	5000 - 10000	10000 - 15000	15000 - 25000	Plus de 25000
Base (nb de SDIS dans l'enquête)	14	16	9	8	8
Incendies / sauvetages	1 231	2 417	3 879	5 115	7 241
Feux de forêt	269	356	446	535	672
Protection des biens et des personnes	1 281	4 639	5 152	12 162	14 284
Accidents de la route	1 523	3 500	5 009	6 342	10 643
Secours sanitaire aux personnes	4 675	10 574	16 601	25 824	48 754

<i>dont nombre d'interventions signalées au SAMU</i>	2 606	6 383	15 015	14 546	48 429
<i>et nombre d'interventions demandées par le SAMU</i>	1 863	3 000	4 465	4 484	Non signif.
Services spécifiques aux collectivités	91	234	85	227	1 378
Services de confort aux personnes	1 482	2 920	4 705	6 803	12 025
<b>Totaux moyens des interventions</b>	<b>10 551</b>	<b>24 640</b>	<b>35 878</b>	<b>57 007</b>	<b>94 997</b>

 Résultats non significatifs

## Evolutions comparées de l'activité entre 1996 et 2000 selon les catégories de SDIS

Nature des interventions : analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	moins de 5000	5000-10000	10000-15000	15000-20000	plus de 20000	appel de secours 2000/1996
<i>Base (nb de SDIS dans l'enquête)</i>	14	6	9	8	8	55
Incendies / sauvetages	7%	2%	5%	3%	0%	3,2%
Feux de forêt	6%	0%	1%	28%	9%	7,9%
Protection des biens et des personnes	28%	0%	3%	8%	21%	9,6%
Accidents de la route	1%	0%	4%	5%	2%	11,5%
Secours sanitaire aux personnes	8%	9%	4%	5%	2%	26,2%
<i>dont nombre d'interventions signalées au SAMU</i>	25%	2%	1%	1%	8%	-
<i>et nombre d'interventions demandées par le SAMU</i>	8%	9%	1%	3%	3%	-
Services spécifiques aux collectivités	9%	8%	0%	12%	36%	6,8%
Services de confort aux personnes	7%	4%	5%	8%	4%	1,6%
<b>Totaux moyens des interventions</b>	<b>1%</b>	<b>0%</b>	<b>0%</b>	<b>4%</b>	<b>3%</b>	<b>9,1%</b>

Le traitement des données d'activité communiquées par les SDIS ayant participé à l'enquête fait apparaître de fortes disparités d'évolution des natures d'interventions selon les catégories de SDIS. Il convient de nuancer l'analyse en rappelant que les statistiques de 1996 sont parfois sujettes à caution, dans la mesure où leur consolidation n'était pas automatique à cette époque. De plus, certains SDIS ont parfois globalisé leur réponse en regroupant certaines natures d'interventions (Secours sanitaire aux personnes et Accidents de la route ; Services aux collectivités et aux personnes).

### XV. LES ACTIVITÉS DE PRÉVENTION AU SEIN DE VOTRE SDIS (SELON LES QUESTIONNAIRES 35 À 53 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES) RATIOS MOYENS

- nombre moyen de préventionnistes en 2001 (postes budgétés) par SDIS  
**12,5**

- nombre moyen d'ERP (Etablissements Recevant du Public) par SDIS  
**5.840** / 467

ERP/préventionniste

- nombre moyen d'IGH (Immeuble de Grande Hauteur) par SDIS **3,4**

- nombre moyen de visites effectuées en 2000 par SDIS **852** / 68

visites/préventionniste

- nombre moyen de manifestations « sécurisées » en 2000 par SDIS

**117**

### Quelles sont les difficultés rencontrées par votre SDIS pour effectuer ces missions de prévention ?

20% des répondants estiment ne pas rencontrer de difficultés, cependant les autres évoquent une crise de vocation des effectifs, le défaut de formation existant en matière de prévention, le désintérêt des élus pour assister aux commissions de sécurité.

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000-30000	30001-45000	45001-75000	Plus de 75000
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Préventionnistes budgétés en 2000	4,2	6,5	10,4	19,9	31,8
Nombre d'ERP	3 760	4 862	6 036	6 657	9 893
<b><i>Nombre d'ERP/préventionniste</i></b>	<b>889</b>	<b>744</b>	<b>578</b>	<b>335</b>	<b>312</b>
Nombre d'IGH	0,4	0,7	6,2	2,9	8,4
Visites effectuées en 2000	425	685	898	970	1690
<b><i>Nombre moyen de visites/préventionniste/an</i></b>	<b>100</b>	<b>105</b>	<b>86</b>	<b>49</b>	<b>53</b>
Manifestations « sécurisées » en 2000	23	97	144	230	149

Le nombre d'ERP de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> catégorie est plus important dans les grands départements, mais cela ne peut cependant justifier une charge et une activité apparemment deux fois moins élevée des préventionnistes selon leur appartenance à un gros ou à un petit SDIS. Une explication partielle peut être trouvée si l'on considère que les grosses structures disposent souvent de préventionnistes en régime mixte (opérationnels pour une partie de leur temps). La performance de cette fonction reste cependant à renforcer au plan national.

## - LE DISPOSITIF DÉPARTEMENTAL DE SANTÉ ET DE SECOURS MÉDICAL

### I. QUELS SONT LES EFFECTIFS DE VOTRE SSSM (SERVICE DE SANTÉ ET DE SECOURS MÉDICAL) ?

Médecins SPP :	<b>2,3</b>	Valeur minimale : 0 – Valeur maximale : 25 (39 réponses sur 55 questionnaires)
Médecins SPV :	<b>73,4</b>	Valeur minimale : 26 – Valeur maximale : 165 (53 réponses sur 55 questionnaires)
Infirmiers SPP :	<b>0,7</b>	Valeur minimale : 0 – Valeur maximale : 5 (33 réponses sur 55 questionnaires)
Infirmiers SPV :	<b>20,8</b>	Valeur minimale : 0 – Valeur maximale : 69 (47 réponses sur 55 questionnaires)
Pharmaciens :	<b>6,6</b>	Valeur minimale : 0 – Valeur maximale : 22 (53 réponses sur 55 questionnaires)
Vétérinaires :	<b>2,6</b>	Valeur minimale : 0 – Valeur maximale : 9 (49 réponses sur 55 questionnaires)
Autres (Psychologues) :	<b>1,5</b>	Valeur minimale : 0 – Valeur maximale : 8 (32 réponses sur 55 questionnaires)

Les SSSM comptent encore peu aujourd'hui de médecins ou d'infirmiers sapeurs-pompiers ; nombre d'entre eux envisagent cependant de développer leur effectif « professionnel » pour assurer la surveillance médicale des SPP. La présence d'un médecin-chef SPP n'est pas obligatoire (article 25 du décret du 26 décembre 1997) et certains SDIS n'en ont pas. Sans statut jusqu'au décret en Conseil d'Etat du 16/10/2000, les médecins pompiers professionnels sont encore souvent contractuels et leur évolution de carrières est parfois difficile à gérer.

### II. QUELLES SONT LES 3 PRINCIPALES MISSIONS ASSURÉES PAR LE SSSM DE VOTRE SDIS ? (52 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)

	Nb de citations	Fréquence
Médecine d'aptitude des SP : médecine professionnelle	49	89,1 %
et surveillance de la condition physique des Sapeurs-Pompiers	3	5,5 %
Enseignement du secourisme : formations	42	76,4 %
Interventions de secours d'urgence : missions opérationnelles	40	72,7 %
et médicalisation des secours	8	14,5 %
Gestion pharmaceutique	4	7,3 %
Développement hygiène et sécurité	3	5,5 %
Gestion du matériel médico-secouriste	1	1,8 %

**III. QUELLES SONT LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES PAR VOTRE SSSM POUR EFFECTUER CES MISSIONS ?  
(45 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

	<b>Nb de citations</b>	<b>Fréquence</b>
Nombre limité de médecins disponibles : problème de recrutement	27	49,1 %
et baisse de la vocation	8	14,5 %
Faible motivation pour les médecins libéraux (rémunérations)	7	12,7 %
Taux de vacation horaire non attractif pour les médecins-SPV	2	3,6 %
Manque d'homogénéité statutaire	1	1,8 %
Mise en œuvre du nouveau dispositif de vérification de l'aptitude	7	12,7 %
Absence de médecins professionnels	5	9,1 %
Absence de pharmaciens gestionnaires	2	3,6 %
Disponibilités pour les formations et les jurys d'examens	5	9,1 %
Problème de l'absence d'un CTA unique	1	1,8 %
Complémentarité avec le SMUR	2	3,6 %
Ne sait pas	2	3,6 %

**IV. QUEL EST LE NOMBRE D'INTERVENTIONS RÉALISÉES PAR LE SSSM DE VOTRE SDIS EN 2000 ?  
(34 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

***LA QUALITÉ RELATIVE DES RÉPONSES OBTENUES NE PERMET PAS D'EXPLOITER LES DONNÉES DE FAÇON PRÉCISE. LE SYSTÈME D'INFORMATION DE GESTION DES INTERVENTIONS DES SSSM, MÉDICALISÉES OU NON, EST AUJOURD'HUI SOUVENT INCERTAIN.***

Nombre et % des SDIS selon le nombre d'interventions estimé

< 10.000	à 10 20.000	à 20 30.000	à 30 40.000	à 40 50.000	à 50 60.000	à Plus de 60.000
18 – 53%	4 – 12%	7 – 20%	2 – 6%	1 – 3%	0 – 0%	2 – 6%

**V. LE SERVICE MÉDICAL ASSURE-T-IL L'ENSEMBLE DE LA MÉDECINE PROFESSIONNELLE DE VOTRE PERSONNEL ?  
(52 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

**- Oui à 63,5% (60% sur 55 SDIS)**

**VI. QUEL EST L'ÉTAT DES RELATIONS SDIS / SAMU DANS VOTRE DÉPARTEMENT ?  
(50 À 52 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

	Non établi	Etabli sans mise en oeuvre	Etabli et mise en oeuvre	Autre appréciation	Non réponse sur 55 SDIS
Convention départementale SAMU/SDIS	7,3 %	1,8 %	74,5 %	10,9 %	5,4 %
Système d'interconnexion des appels entre 15 et 18	0	0	87,3 %	3,6 %	9,1 %
Système de conférence à 3 (appelant / 15 / 18)	3,6 %	3,6 %	76,4 %	10,9 %	5,4 %
Pratique du bilan secouriste	0	0	90,9 %	1,8 %	7,3%
Régulation médicale effective	0	1,8 %	81,8 %	9,1 %	7,3%
Echange d'information réciproque 15/18 (en cours d'intervention)	1,8 %	5,5 %	67,3 %	18,2 %	7,3%
Collaboration 15/18 sur opérations	1,8 %	1,8 %	80 %	9,1 %	7,3%
Pratique régulière de l'évaluation des relations 15/18	14,5 %	5,5 %	60 %	10,9 %	7,3%

**VII. DISPOSEZ-VOUS D'UNE PLATE-FORME DÉPARTEMENTALE DE RÉCEPTION D'APPEL COMMUNE 15/18 ?  
(51 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES) - OUI : 7 SDIS SUR 55 : 12,7%**

Analyse selon le nombre d'interventions des SDIS en 2000	Moins de 15000	15000 - 30000	30000 - 45000	45001 - 75000	Plus de 75000
<i>Base (nombre de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Oui	21,4%	6,3%	33,3%	0,0%	0,0%
Non	71,4%	87,5%	55,6%	87,5%	100,0%
Non réponses	7,1%	6,3%	11,1%	12,5%	0,0%

<i>Non-réponses</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>1</i>	<i>0</i>
---------------------	----------	----------	----------	----------	----------

Dans les grands départements, plus professionnalisés, l'accord avec le SAMU pour la mise en place d'une plate-forme de réception commune des appels n'a pu être trouvé. Cependant, des conversations et parfois des négociations sont en cours avec les Agences Régionales de l'Hospitalisation dans un tiers de département pour clarifier et formaliser les relations et la collaboration sur intervention.

*Si oui, où est-elle située ?*

- au CODIS : **5**  
**SDIS**

- au CHU : **1**

- ailleurs : **1 entre CHU et**

**VIII. QUELLE APPRÉCIATION PORTEZ-VOUS SUR LES RELATIONS ENTRE SDIS ET SAMU DANS VOTRE DÉPARTEMENT ?  
(50 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES). LE TOTAL DES % DÉPASSE 100% DU FAIT DES RÉPONSES MULTIPLES**

- 1) Bonne relation à 72,70 %
- 2) Problème de coordination des tâches et besoin de classification à 12,70 %
- 3) Gros problèmes relationnels à 7,30 %
- 4) Problème d'information réciproque 3,60 %

## - LA GESTION DES MOYENS DES SDIS

### I. QUAND ET COMMENT ONT ÉTÉ RÉALISÉS LES TRANSFERTS DES COMMUNES OU EPCI VERS LE SDIS DANS VOTRE DÉPARTEMENT ?

**S'agissant du patrimoine bâti (casernements) :**

Transféré	Mise à disposition gratuite	Pleine propriété	Pas encore transféré	Non réponse
27,3%	78,2%	30,9%	9,1%	3,6%

*Le total des % dépasse 100% du fait des réponses multiples.*

**Années de transfert :** (45 réponses sur 55 questionnaires)

- 2001 : 20 SDIS soit 44,4% des répondants
- 2000 : 13 SDIS soit 28,9% des répondants
- 1999 : 6 SDIS soit 13,3% des répondants
- 1998 : 4 SDIS soit 8,9% des répondants
- 1997 : 1 SDIS soit 2,2% des répondants
- avant 1996 : 1973 1 SDIS soit 2,2% des répondants

**S'agissant des véhicules et des matériels :**

Transféré	Pas encore transféré	Non réponse
89,1%	3,6%	7,3%

**Années de transfert :** (48 réponses sur 55 questionnaires)

Avant 1996, 15 SDIS avaient transféré les véhicules et matériels (1965 à 1970 : 4 SDIS ; 1971 à 1980 : 8 SDIS ; 1992 à 1995 : 3 SDIS)

Depuis 1996, 33 autres SDIS ont transféré les véhicules et matériels :

- 2001 : 6 SDIS soit 12,5% des répondants
- 2000 : 15 SDIS soit 31,3% des répondants
- 1999 : 6 SDIS soit 12,5% des répondants
- 1998 : 3 SDIS soit 6,3% des répondants
- 1997 : 1 SDIS soit 2,1% des répondants
- 1996 : 2 SDIS soit 4,2% des répondants

**S'agissant des personnels :**

Transféré	Pas encore transféré	Non réponse

92,7%	3,6%	3,6%
-------	------	------

**Années de transfert :** (50 réponses sur 55 questionnaires)

- 2001 : 9 SDIS soit 18% des répondants
- 2000 : 13 SDIS soit 26% des répondants
- 1999 : 12 SDIS soit 24% des répondants
- 1998 : 6 SDIS soit 12% des répondants
- 1997 : 3 SDIS soit 6% des répondants
- 1996 : 2 SDIS soit 4% des répondants

Avant 1996, 5 SDIS avaient intégré les personnels dont 2 dès 1972

## II. QUELLES SONT LES DIFFICULTÉS QUE VOUS AVEZ RENCONTRÉES LORS DE CES TRANSFERTS ET QUELLES SONT CELLES QUE VOUS ENVISAGEZ POUR L'AVENIR ? (45 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)

Rappel : la question était ouverte. Les éléments les plus souvent cités spontanément par les répondants sont :

	Nb de citations	Fréquence
Aucune difficulté	11	20,0 %
Problème de financement	9	16,4 %
Difficulté d'évaluation des frais dans le fonctionnement	8	14,5 %
Problème de gestion de la répartition des infrastructures immobilières	8	14,5 %
Evaluation de l'état des bâtiments	5	9,1 %
Adaptation des Ress. Humaine à cette montée en charge	4	7,3 %
Harmonisation des situations indemnitaires et des régimes de travail	2	3,6 %
Ampleur de la réorganisation qui incombe au SDIS	1	1,8 %

Il apparaît clairement que les principales difficultés évoquées par les SDIS sont les liées aux impacts financiers des transferts et à l'évaluation de certains facteurs comme l'état des bâtiments ou les effectifs de gestion nécessaires pour faire face au changement de dimension du SDIS. Dans l'ensemble, ce manque de visibilité pèse sur les SDIS qui considèrent parfois que la réorganisation est difficilement maîtrisable sans assistance externe.

## III. DÉCOMPOSITION DE LA STRUCTURE DU BUDGET 2001 DE VOTRE SDIS

Compte-tenu de la diversité des niveaux d'avancement actuels de l'intégration budgétaire des SDIS et de la qualité très relative des données recueillies, l'analyse des budgets communiqués est très délicate : les moyennes apparaissent non significatives et les comparaisons hasardeuses.

	Moins de 15000	15000 - 30000	30000 - 45000	45000 - 75000	Plus de 75000
Analyse selon le nombre d'interventions respectives des SDIS en 2000					

<i>Base (nb de SDIS dans l'enquête)</i>	<b>14</b>	<b>16</b>	<b>9</b>	<b>8</b>	<b>8</b>
Part de la contribution des Conseils Généraux dans les recettes de fonctionnement des SDIS	32,7%	34,2%	37,0%	36,2%	<b>56,3%</b>
Part de la contribution des communes dans les recettes de fonctionnement des SDIS	60%	<b>61,3%</b>	57,8%	60%	38,9%
<i>Total</i>	<b>92,7%</b>	<b>95,5%</b>	<b>94,8%</b>	<b>96,2%</b>	<b>95,2%</b>
Part des charges de personnel dans les dépenses de fonctionnement (dont vacations et indemnités de vétérance)	65,5%	64,7%	<b>74,7%</b>	68,7%	70,9%
<i>Recettes et dépenses de fonctionnement</i>	en MF				
Contribution moyenne des Conseils Généraux	18,8	44,7	69,8	110,9	259,5
Contribution moyenne des communes-EPCI	34,5	80,1	109,2	183,9	179,2
Moyenne des recettes totales de fonctionnement	57,5	131,0	188,8	306,7	460,9
Moyenne des dépenses totales de personnel	35,5	79,9	154,1	200,4	319,2
Moyenne des dépenses totales de fonctionnement	54,2	123,5	206,4	291,9	450

Compte tenu du fait que les budgets de fonctionnement déclarés pour 2001 couvrent en moyenne 79% des budgets globaux des SDIS, il apparaît que les charges totales de personnel (en y incluant les vacations et les indemnités de vétérance) absorbent 50% à 60% de crédits 'incendies et secours'. Elles ont déjà augmenté significativement depuis 1996, principalement du fait de la croissance des effectifs de SPP (+40%, cf § 2.1). Elles constituent un enjeu essentiel pour la maîtrise future des dépenses des SDIS, notamment si l'on considère le besoin estimé par les répondants en ressources humaines supplémentaires pour atteindre le niveau de garde réglementaire (cf. § 3.12). A titre indicatif, le coût moyen annuel d'un sapeur-pompier professionnel s'élève aujourd'hui à 220.000 francs, auxquels il convient d'ajouter environ 20.000 francs de frais complémentaires directs (habillement-équipement, frais généraux de formation, d'hébergement, de restauration).

S'agissant des financements complémentaires des SDIS (hors Conseils Généraux, communes et EPCI), les données moyennes présentées ci-dessous, outre qu'elle n'ont qu'une valeur indicative, sont à prendre avec prudence, compte tenu du nombre significatif de non-réponses.

Elles marquent cependant la faiblesse des contributions en provenance de l'Etat, des particuliers et du secteur hospitalier, alors même que les SDIS effectuent des interventions de « confort » à la limite du service public, participent à des missions de sécurisation et de secours d'ampleur nationale, et interviennent fortement en matière de transport sanitaire.

Analyse de 59 budgets primitifs 2001 de SDIS en <b>fonctionnement</b> (79% du budget global)	% moyen dans 59 BP de fonction <sup>t</sup> cumulés	Nombre de SDIS bénéficiaires (%/59)	Valeurs moyennes
Recettes de subvention de l'Etat	0,3%	28 (47%)	1,4 MF
Recettes provenant des particuliers	0,7%	48 (81%)	1,6 MF
Recettes des ARH et/ou des Centres Hospitaliers	0,6%	34 (58%)	1,8 MF

Analyse de 59 budgets primitifs 2001 de SDIS en <b>investissement</b> (21% du budget global moyen)	% moyen dans 59 BP d'investism <sup>t</sup> cumulés	Nombre de SDIS bénéficiaires (%/59)	Valeurs moyennes
Recettes de subvention de l'Etat	0,7%	4 (7%)	5,1 MF
Recettes de Dotation Globale d'Equipement	11,0%	29 (49%)	10,9 MF
Recettes de subvention du Conseil Général	5,2%	21 (36%)	7,0 MF
Recettes de subvention des communes et EPCI	2,3%	15 (25%)	4,4 MF

**IV. DANS QUEL DOMAINE DISPOSEZ-VOUS D'UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENT PLURIANNUEL ? (54 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES). LE TOTAL DES % DÉPASSE 100% DU FAIT DES RÉPONSES MULTIPLES**

- **34,50 %** des SDIS déclarent ne pas avoir établi de programme d'investissement pluriannuel

Il en dispose en revanche pour :  
% des 55 SDIS

- les véhicules 52,7

	- les casernements, l'immobilier	43,6 % des 55 SDIS
	- l'informatique .....	29,1 % des 55 SDIS
	- le matériel autre que les véhicules	21,8 % des 55
SDIS	- les transmissions .....	21,0 % des 55 SDIS

## V. COMMENT EST CALCULÉE LA SUBVENTION DE VOTRE CONSEIL GÉNÉRAL ?

La diversité et la qualité variable des réponses budgétaires obtenues ne permettent pas d'exploiter toutes les données de façon pertinente au plan statistique. On constate toutefois 3 modes d'évolution des crédits des conseils généraux, qui traduisent tous leur poids croissant dans les recettes de fonctionnement des SDIS.

- Une augmentation progressive de la part du Conseil Général jusqu'à un niveau de contribution, fixé comme objectif, et établi en valeur ou en part du budget total du SDIS,
- Le calcul des besoins du SDIS dans un premier temps, puis l'évaluation des contributions communales et enfin la définition de la part du Conseil Général comme une sorte de subvention-dotation d'équilibre
- Le paiement par le Conseil Général des frais de personnels et des surcoûts générés par la démarche de mutualisation départementale.

Cependant, comme le montrent les tableaux qui suivent, on est actuellement encore loin de la parité envisagée pour les contributions respectives des communes-EPCI et des conseils généraux. Ainsi, l'analyse des budgets primitif 2001 de fonctionnement de 59 SDIS fait apparaître que seuls 11 conseils généraux (19%) contribuent pour plus de 50% du budget de fonctionnement du SDIS.

Au plan national, la part des contributions cumulées des conseils généraux s'établit à 43% (4,74 Mds de Francs) des recettes de fonctionnement des SDIS de l'enquête, contre 53% pour les contributions cumulées des communes et EPCI. L'écart par rapport aux parts moyennes selon la taille des SDIS (cf. §5.3) s'explique par le poids national des gros budgets de quelques SDIS bénéficiant d'un fort soutien de leur Conseil Général.

Sur un budget cumulé de fonctionnement de 59 SDIS représentant 11 Mds de Francs, le différentiel national consolidé est d'environ 1,1 Mds de F (4,7 Mds de Francs de crédits des conseils généraux contre 5,8 Mds de Francs pour les communes et EPCI). Les contributions des conseils généraux s'étalent de 10,7 et 99,3 % du budget fonctionnement des SDIS étudiés.

Contribution du Conseil Général : part des recettes de fonctionnement SDIS au BP 2001	Sur 59 SDIS	% des répons es	Conseils contributeurs Généraux
de 10 à 20%	5	8,5%	09, 12, 29,45, 89
de 20,01 à 30%	10	16,9%	14, 21, 35, 39, 49, 54, 60, 68, 82, 90
de 30,01 à 40%	20	33,9%	03, 05, 06, 15, 19, 22, 33, 46, 53, 56, 64, 65, 66, 72, 74, 76, 81, 83, 86, 88
de 40,01 à 50%	13	22,0%	07, 10, 17, 26, 30, 38, 41, 57, 62, 63, 78, 79, 84,
de 50,01 à 60%	6	10,2%	31, 37, 40, 69, 70, 85
de 60,01 à 70%	3	5,1%	01, 67, 95
de 70,01 à 80%	1	1,7%	77
de 80,01 à 90%	-	-	
plus de 90,01%	1	1,7%	91

La moyenne des parts respectives déclarées par 59 SDIS métropolitains sur les principales sources de financement de leur budget total marque l'effort demandé à la plupart des conseils généraux, si l'option d'un financement majoritaire par ces derniers est retenue. En effet, seuls 7 conseils généraux (sur 59 traités, soit 12%) atteignent ou dépassent par leur contribution 50% des recettes globales du SDIS de leur département.

**Parts moyennes par SDIS des recettes globales (fonctionnement et d'investissement)**

Communes ou EPCI	Conseils Généraux	Emprunts	Etat (dont DGE)	Excédents de fonctionnem <sup>t</sup>
45,0%	31,1%	8,1%	3%	1,7%

L'analyse nationale des budgets globaux des SDIS en 2001 fait apparaître que les recettes d'investissement couvrent 21% du total de leurs crédits. Sur un budget primitif global moyen de 235 MF, établi par la consolidation des budgets déclarés par 59 SDIS métropolitains (correspondant à un montant national cumulé de 13,86 Mds de francs), la revue des principales sources de financement souligne le poids relatif encore mineur des conseils généraux.

**Parts des recettes globales consolidées au plan national (fonctionnement et d'investissement)**

Communes ou EPCI	Conseils Généraux	Emprunts	Etat (dont DGE)	Excédents de fonctionnement <sup>t</sup>
42,5%	35,3%	8,3%	2,7%	1,5%

L'écart entre ces deux derniers tableaux s'explique par le poids national des gros budgets de quelques SDIS bénéficiant d'un fort soutien de leur Conseil Général.

**VI. VOTRE FORMULE DE CALCUL DES CONTRIBUTIONS FINANCIÈRES DES COMMUNES OU EPCI AU BUDGET DU SDIS EST-ELLE STABILISÉE ? (53 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)**

**- Oui : 71,7% (69,10 % des 55 SDIS)**

## VII. QUELS SONT LES PRINCIPAUX CRITÈRES DE CALCUL RETENUS POUR LA CLASSIFICATION DES COLLECTIVITÉS CONCERNÉES ?

Le critère de la population communale (système *per capita*) est pondéré par :

- l'historique des dépenses consacrées à un corps communal <b>citations</b>	<b>21</b>
- le potentiel fiscal global ou le ratio 'dépenses globales incendie et secours/potentiel fiscal' <b>citations</b>	<b>19</b>
- les potentiels fiscaux respectifs de TH et de TP <b>citations</b>	<b>7</b>
- la présence ou la proximité de SPV opérationnels <b>citations</b>	<b>7</b>
- la distance au 1er centre de secours professionnalisé <b>citations</b>	<b>5</b>
- les caractéristiques naturelles (forêts, cours d'eau, lacs et surfaces maritimes et leurs équipements éventuels) <b>citations</b>	<b>3</b>
- les ratios budgétaires (ex : dépenses d'incendie et de secours / crédits de fonctionnement) <b>citations</b>	<b>2</b>
- le réseau et le trafic routier <b>citation</b>	<b>1</b>
- le nombre d'interventions (heures) effectuées lors des années précédentes, par nature de secours <b>citation</b>	<b>0</b>
- le nombre d'ERP et d'IGH <b>citation</b>	<b>0</b>
- le tissu (d'établissement) administratif, industriel, recherche et technologique <b>citation</b>	<b>0</b>
- le tissu commercial et tertiaire de loisir <b>citation</b>	<b>0</b>

Pour les départements touristiques, le calcul de contributions justes est compliqué par la mesure des populations communales réelles, intégrant notamment les variations mesurées aux saisons hivernales et estivales.

## VIII. DIFFICULTÉS RENCONTRÉES POUR L'APPLICATION OU L'ACCEPTATION DU MÉCANISME DE CALCUL DES CONTRIBUTIONS COMMUNALES ? (16 RÉPONSES SUR 55 QUESTIONNAIRES)

Au-delà de la sensibilité des communes à l'augmentation des charges liées à la démarche de départementalisation, les SDIS font finalement peu de constats de difficultés concernant les contributions financières des communes.

	Fréquences
- Les communes jugent le mode de calcul des contributions inéquitable : <ul style="list-style-type: none"><li>➤ les écarts existants et les augmentations sont mal acceptés</li><li>➤ les communes demandent le lissage des contributions</li></ul>	9 citations
- Les contributions des communes sont en forte augmentation	7 citations
- Le mécanisme des contributions est mieux accepté sous certaines conditions : <ul style="list-style-type: none"><li>➤ indexation de la contribution à la DGF ou au potentiel fiscal</li><li>➤ mise en place d'un système de contribution dégressif</li><li>➤ valorisation de l'efficience</li></ul>	6 citations
- Les communes sans CIS sont les plus opposées à l'augmentation des contributions	5 citations
- La hausse des charges que connaissent les SDIS est trop facilement imputée à la seule départementalisation	2 citations

## - APPRÉCIATIONS GÉNÉRALES SUR L'ÉVOLUTION DES SDIS

### I. LES DOMAINES DE RÉUSSITE, DE PERFORMANCE OU DE QUALITÉ DES SDIS OU LES ENJEUX DE LA DÉPARTEMENTALISATION

	<b>Nb. - % de citations/ 55 réponses</b>
Organisation du fonctionnement des SDIS : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ répartition des rôles et des tâches de gestion : uniformisation, délégation, déconcentration</li> <li>➤ réécriture des procédures (règlement intérieur et règlement opérationnel)</li> <li>➤ rationalisation administrative et technique par la mise en commun</li> <li>➤ réorganisation de l'opérationnel (système d'alerte, gestion des secours)</li> <li>➤ planification et mise en œuvre du S DACR</li> </ul>	40 – 73%
Adhésion à la démarche de départementalisation : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ mobilisation des personnels (SPP, SPV) et de la direction</li> <li>➤ coordination et regroupements consensuels</li> </ul>	23 – 42%
Réussite des partenariats : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ renforcement des solidarités locales et des liens de proximité</li> <li>➤ volonté de travail et de mise en commun entre les différents acteurs (Etat, collectivités locales, SPP, SPV, fédérations professionnelles)</li> <li>➤ sérénité du climat et du dialogue social avec les SPP</li> </ul>	17 – 31%
Consensus politique	15 – 27%
Mise en commun et à niveau des moyens et des équipements : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ amélioration et modernisation des moyens (au bénéfice de la qualité du service rendu)</li> <li>➤ harmonisation et programmation des investissements</li> <li>➤ cohérence et optimisation des moyens par rapport aux besoins</li> </ul>	15 – 27%
Personnel compétent/motivé	14 – 25%
Mise en place de services centralisés	10 – 18%
Mise à niveau et amélioration de la formation des SPP et SPV	9 – 16%
Remise à niveau des hommes et des équipements	8 – 14,5%
Amélioration de la qualité du service rendu (délais intervention, secours de	8 –

proximité)	14,5%
Délégation et déconcentration de la gestion	7 – 13%
Harmonisation et répartition des coûts	6 – 11%
Prévention	5 – 9%
Cohésion SPP/SPV	5 – 9%
Formation	5 – 9%
Tenue des délais de mise en place de la départementalisation	5 – 9%
Maîtrise et amélioration de la capacité financière	5 – 9%
Amélioration de la prévention et de la prévision	3 – 5,5%
Maintien d'un volontariat actif	2 – 3,5%

La revue des domaines de réussites déclarés illustre le caractère particulier de chaque SDIS.

Si l'on ne peut définir une position commune, on peut cependant regrouper les remarques par thème de réussite :

**Le développement des complémentarités humaines :**

- la mise en valeur des SPV, leur sens civique, leur engagement, l'amélioration de leurs conditions d'intervention et de rétribution
- l'implication, la motivation et la cohésion des équipes chargées de la mise en œuvre de la réforme
- la bonne volonté des membres du CASDIS, la coopération des élus des diverses collectivités
- la cohésion de la relation existant entre le Directeur Départemental et le Président du CASDIS

### **La mutualisation matérielle et opérationnelle : nombre d'acteurs s'accordent pour reconnaître ...**

- l'amélioration générale de leurs conditions de travail (matériels et vêtements mis à disposition), notamment pour les plus petits centres et même parfois pour les CPI non intégrés
- la cohérence opérationnelle du niveau départemental
- l'avancée de projets opérationnels : la départementalisation a été ainsi parfois l'occasion de mettre en place un CTA unique ou unifié, une plate-forme commune 15/18, le SDACR, un règlement opérationnel, qui contribuent à la performance de l'activité en intervention

### **La reconfiguration départementale du SDIS**

- la réflexion et la mise en place d'organisations rénovées (fonctionnelles et territoriales), de procédures de déconcentration et de délégation
- la découverte, pour certains, d'une gestion administrative rigoureuse, en support de l'opérationnel
- l'homogénéisation à l'échelle départementale des régimes de service des SPP, la rédaction concertée des règlements intérieurs

Pour les répondants, la départementalisation a permis une modernisation opérationnelle et organisationnelle des services de sapeurs-pompiers et une harmonisation des prestations incendie et secours auparavant hétérogènes. C'est cependant « une réforme à marche forcée » selon beaucoup de directeurs départementaux, qui soulignent que l'une de leurs réussites dans le cadre de la démarche aura été le respect des délais imposés.

## **II. LES PRINCIPALES DIFFICULTÉS GÉNÉRÉES POUR LES SDIS PAR LE PROCESSUS DE DÉPARTEMENTALISATION**

	<b>Nb. citations &amp; %/55 réponses</b>
Complexité et foisonnement des textes législatifs et réglementaires : <ul style="list-style-type: none"><li>➤ la départementalisation n'est qu'un des nombreux textes s'appliquant aux SDIS et à leurs personnels qui sortent depuis 5 ou 6 ans</li><li>➤ les réformes sont nombreuses et complexes, alors que les délais de mise en oeuvre sont très courts, et les moyens dédiés souvent insuffisants</li><li>➤ l'accroissement des tâches de gestion qui en résulte pour les SDIS est très lourd (notamment s'agissant des procédures de marchés publics), et peu de services sont dimensionnés pour assumer l'ensemble de ces tâches</li></ul>	23 – 42%
Lourdeur des instances consultatives et blocage / majorité des deux tiers	20 - 36,4

au CASDIS	%
Evolution délicate de la gestion des personnels : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ le climat social est dégradé par les réformes structurelles et catégorielles</li> <li>➤ les avantages en nature et les acquis apportent des rigidités (absence de mobilité des personnels, crispation syndicale)</li> <li>➤ les différents régimes de service préexistants rendent l'harmonisation difficile</li> </ul>	19 – 34,5%
Moyens humains insuffisants : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ les SPV sont trop peu disponibles</li> <li>➤ les SPP sont peu renouvelés et peu mobiles</li> </ul>	15 – 27,3%
Moyens financiers et budgétaires insuffisants par rapport aux besoins induits par la départementalisation (nouvelles charges de fonctionnement, reprise des dettes, mises à niveau)	15 – 27,3%
Sous-dimensionnement fonctionnel du SDIS	9 - 16,4 %
Retard dans la mise en œuvre des transferts de gestion	9 - 16,4 %
Multiplication des acteurs et des organisations paritaires : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ lourdeur de la prise de décision au sein de l'établissement public</li> <li>➤ politisation de la présidence</li> </ul>	9 - 16,4 %
Absence de culture départementale : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ difficultés d'intégration</li> <li>➤ perte d'identité pour les personnels</li> </ul>	9 - 16,4 %
Gestion complexe de l'immobilier : <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ patrimoine hétérogène et dispersé</li> <li>➤ coût d'entretien et de remise à niveau élevé</li> </ul>	8 - 14,0 %
Insuffisance de financement de l'Etat	8 - 14,0 %
Carences des procédures de gestion (conventions de mise en commun, logiciels adaptés)	6 – 11%

Synergie SPP/SPV, difficile de trouver une complémentarité	5 - 9,1 %
Difficultés de planifier et de prospecter (en finances et en ressources humaines)	5 - 9,1 %
Communication insuffisante (manque de visibilité de la réforme, besoin de clarification)	5 - 9,1 %
Ecarts des contributions financières des communes et inadaptation aux besoins des SDIS	4 – 7%
Mise à niveau de la formation des effectifs	4 – 7%
Faible mobilisation des élus en faveur de leur SDIS	3 – 5,5%

Sans vouloir décrire une opinion commune, on peut cependant regrouper les remarques en trois domaines principaux de difficulté et de contrainte :

**Ces contraintes sont, avant tout, financières**

- les crédits manquent face aux surprises budgétaires de la départementalisation (remise à niveau de centres de secours, mauvaise évaluation des vrais coûts par les communes lors du transfert de leur corps) ; les SDIS constatent que leur mode de financement est incohérent par rapport aux dépenses générées par la départementalisation et l'ensemble des réformes à mettre en place depuis les textes de 1996
- la participation de l'Etat est insuffisante et surtout très incertaine quant à son niveau et à sa pérennité ; les SDIS considérant qu'ils remplissent certaines des missions d'intérêt national et de sécurité civile en général, attendent de l'Etat qu'il assure et développe sa contribution financière. Cette question leur apparaît d'autant plus cruciale que les collectivités locales ne semblent pas être en mesure de financer les moyens suffisants au bon fonctionnement du service soumis à une forte croissance de la demande d'intervention.
- problèmes dus à la règle de la majorité des deux-tiers en CASDIS pour les décisions budgétaires, souvent difficiles à prendre, ce à quoi s'ajoute un quorum difficile à réunir lors de la convocation des CASDIS
- la mise à niveau dans le cadre de la mutualisation financière est rendue parfois très délicate du fait de l'hétérogénéité des situations et des moyens mis en commun

**En termes de personnels**

- l'accumulation de réformes et des textes empêche les SDIS d'avoir une vision des ressources humaines à moyen et long termes
- absence d'homogénéisation nationale pour les régimes de travail, notamment en vue du passage aux 35h
- manque de ressources opérationnelles en personnel, cruciales pour l'encadrement des SPP et des PATS
- l'indisponibilité et le turn-over croissants des SPV sont également des sources d'inquiétude pour les SDIS

- il manque une culture départementale chez certains acteurs nouvellement intégrés

### **En termes de gestion administrative et de processus de départementalisation du SDIS**

- retards dans les conventions de transferts des casernements
- insuffisance de la préparation des structures fonctionnelles des SDIS à ces changements
- manque de préparation de la structure administrative du SDIS et accumulation des tâches administratives pour les directeurs de SDIS

L'ampleur des domaines d'intervention et la diversité des parties prenantes justifient les difficultés rencontrées par les acteurs de la décentralisation. Si les lois du 3 mai 1996 ont mis en œuvre une réforme des cadres existants pour les Sapeurs - Pompiers, elles sont paradoxalement à la fois trop et insuffisamment précises. Elles entendent traiter l'ensemble des SDIS dans un seul schéma malgré leurs disparités de situation (de 1 à 18), mais elles n'offrent pas la possibilité, sur certains points cruciaux, d'homogénéiser les pratiques (régime de travail, système de logement).

Une autre source de difficulté réside dans l'empilement des structures et des instances liées à la départementalisation. En la matière, les SDIS constatent la "prolifération" d'instances qui doivent être consultées pour le fonctionnement de l'établissement, ce qui alourdit les processus de décision et d'arbitrage. La culture de l'urgence qui caractérise l'activité des SDIS s'accorde peu avec la multiplication des comités et des réunions, et explique la demande de créer un comité de direction, bénéficiant d'un pouvoir opérationnel et des délégations de signature, pour « accélérer la concertation ».

De manière générale, les SDIS soulignent que sur une courte période, de 1996 à aujourd'hui, ils ont dû mettre en œuvre un nombre important de changements dans le cadre de la départementalisation. Ces évolutions ont été parfois mal vécues car réalisées dans la précipitation, et en l'absence de moyens humains et financiers adaptés.

### III. LES PROPOSITIONS POUR DÉPASSER CES DIFFICULTÉS ?

	<b>Nb. - % de citations/ 55 réponses</b>
<b>Réforme et adaptation du mode de financement des SDIS :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ adaptation du mode de financement aux besoins des SDIS</li> <li>➤ redéfinition des clefs de financement et de la répartition des contribution</li> <li>➤ développement d'une fiscalité propre (« impôt incendie et secours »)</li> <li>➤ mise à plat de la péréquation entre les collectivités territoriales</li> </ul>	19 – 34,5%
<b>Prise en charge par l'Etat :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ pérennisation du versement de la DGF</li> <li>➤ participation au financement des SDIS (au titre des missions de sécurité de l'Etat, ou prise en charge directe de certains domaines actuellement couverts par les SDIS)</li> </ul>	10 – 18%
<b>Repenser le volontariat :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ refondre le statut des SPV pour mieux les impliquer</li> <li>➤ proposer des mesures plus incitatives aux employeurs</li> </ul>	10 – 18%
<b>Clarifier et simplifier les organes de pilotage :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ créer une structure de décision rapide, exécutive, au sein du SDIS</li> <li>➤ mettre à plat les modes d'élections et de représentation</li> </ul>	9 – 16,4%
Un cadre national de référence garantissant la cohérence d'organisation et d'action	7 - 12,7 %
Réforme du fonctionnement du conseil d'administration	6 - 10,9 %
<b>Faire émerger une volonté politique réelle en matière de sécurité civile :</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ déterminer des objectifs et une politique nationale de la sécurité</li> <li>➤ donner une organisation efficace à la Sécurité Civile</li> </ul>	6 - 10,9 %
Harmoniser au niveau national les règles de gestion du personnel (statut, régime de travail et de service, droit de grève, logement, ARTT)	6 - 10,9 %
Accorder aux SDIS un délai complémentaire pour la mise en place de la départementalisation	5 – 9%
Clarifier les responsabilités des acteurs du secours et des collectivités territoriales	5 – 9%
Réorganiser le fonctionnement des SDIS en fonction de leurs nouvelles tâches	5 – 9%
Elaborer un plan de recrutement (prévoir des créations de postes suffisantes)	4 – 7,3%
Définir le niveau de sécurité souhaité, notamment en refondant le SDACR	4 – 7,3%

Informer les acteurs, notamment au travers d'une politique de communication réelle	3 - 5,5 %
Elaborer un plan d'équipement des centres	3 - 5,5 %
Contrôle de gestion efficace/plan prévisionnel/utilisation...	3 - 5,5 %

Les directeurs départementaux désirent de manière générale une pause en termes de réforme, pour achever la montée en puissance et le changement de dimension de nombre de SDIS. Toutefois, ils entendent voir préciser au plan national quelques points de la réforme afin de la mener définitivement à bien.

Les finances étant un de leur souci majeur, ils attendent des changements tant dans les modalités de contributions (fiscalité directe, % obligatoire national du Conseil Général) que s'agissant des contributeurs (assurances privées, autoroutes, particuliers, entreprises de spectacle), et du financement d'investissement (prêts bonifiés, DGE).

Pour certains répondants, un cadrage national des régimes de travail des sapeurs-pompiers permettrait de mieux maîtriser le climat socio-professionnel dans les corps, simplifierait le management au quotidien par les responsables départementaux et atténuerait les risques de conflits sociaux.

Enfin, une campagne nationale en faveur du volontariat et une politique plus incitative en direction des employeurs permettrait de développer la complémentarité SPP/SPV, tout particulièrement dans le cadre d'une généralisation d'un système de gardes de 12 heures.

Combien coûtent les services départementaux d'incendie et de secours -SDIS ? Combien pourraient-ils coûter à l'issue du processus de départementalisation engagé par la loi du 3 mai 1996 ? Qui paye quoi et comment ? Telles sont, en substance, les questions que le Comité d'évaluation des politiques publiques, groupe d'études rattaché à la commission des finances, a posées au cabinet Ernst & Young dans la perspective, notamment, de la discussion au Parlement de textes relatifs à la sécurité civile.

La diversité des situations, les différences d'échelle entre les SDIS dont les rapports de taille vont presque de 1 à 20, le caractère inégal du degré d'intégration financière limitent la portée des données agrégées mais pas celles des conclusions que l'on peut tirer de l'étude : l'explosion des charges qui s'est produite depuis le début de la départementalisation, n'est pas terminée. Les facteurs de hausse persistent, qu'il s'agisse de l'activité normative de l'État au niveau national, du processus d'alignement vers le haut sur le plan départemental du niveau de couverture des risques comme des rémunérations et des avantages en nature des agents, et ce sans compter les besoins de mise à niveau des investissements en matériels ou en bâtiments.

Considérant que l'amélioration de la sécurité des Français résultant de cette loi est parfois plus formelle que réelle – à en juger, notamment, par le nombre de SDIS où le niveau de garde théorique n'est jamais ou rarement atteint – on ne peut, sur la base du présent travail d'évaluation, esquiver une question fondamentale : la loi de départementalisation aurait-elle été votée par le Parlement, si l'on avait pu en anticiper les conséquences financières pour les collectivités territoriales ?