

N° 165

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2013

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative à la **mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile**,*

Par M. François TRUCY,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beauvils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	5
<b>OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	7
<b>I. L'EXTENSION NÉCESSAIRE DU CHAMP DES MUTUALISATIONS</b> .....	8
<b>A. LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE : L'URGENCE D'UN MEILLEUR TRAITEMENT DE L'ALERTE</b> .....	8
1. <i>La mise à profit des proximités territoriales</i> .....	8
2. <i>La rationalisation du traitement de l'alerte : une priorité partagée avec les services d'aide médicale d'urgence (SAMU)</i> .....	9
<b>B. LA POLITIQUE D'ACHAT</b> .....	10
1. <i>Les groupements de commande : un gain potentiel d'au moins 75 millions d'euros</i> .....	10
2. <i>La standardisation technique comme source d'économie</i> .....	10
<b>C. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	11
1. <i>Les enjeux lourds de la formation</i> .....	12
2. <i>Les autres pistes : le recrutement et la gestion du personnel</i> .....	12
<b>D. LES ÉQUIPES SPÉCIALISÉES</b> .....	13
1. <i>Le coût élevé de nombreuses unités à l'activité pourtant limitée</i> .....	13
2. <i>La possibilité de regrouper certaines d'entre elles ?</i> .....	14
<b>II. L'AMÉLIORATION SOUHAITABLE DES OUTILS AU SERVICE DE L'OBJECTIF DE MUTUALISATION</b> .....	15
<b>A. LE BESOIN DE RATIONALISATION DU CADRE JURIDIQUE</b> .....	15
1. <i>L'inadaptation de l'outil correspondant à l'établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS)</i> .....	15
2. <i>La multiplicité des autres formules juridiques offertes : source de souplesse ou de confusion ?</i> .....	16
<b>B. LE CHOIX DU BON NIVEAU TERRITORIAL POUR PROCÉDER AUX MUTUALISATIONS</b> .....	17
1. <i>Les limites du cadre départemental</i> .....	17
2. <i>Les perspectives offertes par le niveau interdépartemental : la zone de défense et de sécurité</i> .....	18
<b>CONCLUSION</b> .....	20
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER</b> .....	22



---

Mesdames, Messieurs,

**En 2012**, votre commission des finances a pris connaissance des conclusions des travaux de contrôle menés par notre collègue Dominique de Legge, alors rapporteur spécial des crédits de la mission « Sécurité civile », sur les investissements dans ce domaine essentiel pour la sécurité des populations. Dans son rapport d'information « *Les investissements de la sécurité civile : Intérêt national, enjeux locaux – Gérer les risques au meilleur coût* »<sup>1</sup>, notre collègue produisait une analyse aussi détaillée qu'éclairante sur le pilotage de ces investissements et sur les axes de cette politique. De cette étude et des échanges au sein de votre commission, il était notamment ressorti qu'une variable clef en la matière réside dans la mutualisation des moyens au service de la sécurité civile, en particulier au niveau départemental.

C'est la raison pour laquelle votre commission a sollicité, en novembre 2012 et en application de l'article 58-2° de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), **une enquête de la Cour des comptes sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile mis en œuvre par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).**

Avec cette enquête votre commission souhaitait mieux prendre la mesure des marges de manœuvre à la disposition des SDIS, de l'amplitude des efforts déjà accomplis dans ce domaine et des progrès pouvant encore être espérés. Dans un contexte budgétaire tendu (pour l'Etat comme pour les collectivités territoriales), **les mutualisations représentent en effet un levier majeur en vue de la réalisation de nouvelles économies.** Elles doivent donc faire l'objet d'une réflexion stratégique à laquelle le présent rapport d'information a le souhait de contribuer.

---

<sup>1</sup> Sénat, rapport d'information n° 33 (2012-2013).



## OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

### SYNTHÈSE

Dans un contexte de nécessaire maîtrise de la dépense publique, votre rapporteur spécial des crédits du programme « Sécurité civile » estime que les efforts de mutualisation entre les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) demeurent encore trop inégaux et, d'une manière générale, limités. Ils constituent pourtant des **gisements d'économies significatives**.

**Quatre priorités** peuvent être identifiées :

- approfondir la démarche de mutualisation des **achats** des SDIS : leur montant total s'élève aujourd'hui à 1 420 millions d'euros, dont 1 062 millions d'euros seraient susceptibles de faire l'objet de regroupements. Or, la proportion d'achats groupés reste inférieure à 10 %. La Cour des comptes évalue à « *au moins 75 millions d'euros par an* » les gains résultant d'une meilleure mutualisation ;

- accélérer le regroupement des centres de **traitement de l'alerte** : actuellement, ces centres mobilisent d'autant plus de personnels qu'ils sont éparpillés. Il y a donc urgence à accélérer les rapprochements entre SDIS voisins et avec les services d'aide médicale d'urgence (SAMU) pour optimiser les effectifs ;

- mieux rationaliser l'emploi et le développement des équipements de **formation** : le coût d'une « maison à feu », par exemple, s'élève à **2 millions d'euros** environ et représente donc une charge qui pourrait avantageusement être répartie sur plusieurs SDIS ;

- définir un niveau pertinent de coordination des équipes et des moyens spécialisés des SDIS : **la zone de défense et de sécurité**. La Cour des comptes estime, par exemple, qu'une réduction de 15 % du nombre de cellules mobiles d'intervention chimique conduirait à une économie, en valeur de remplacement, de l'ordre de **8 millions d'euros**.

## I. L'EXTENSION NÉCESSAIRE DU CHAMP DES MUTUALISATIONS

L'enquête de la Cour des comptes permet d'identifier **les principaux sujets de mutualisation** pour les SDIS : la coopération opérationnelle avec notamment le traitement de l'alerte, la politique d'achat, les ressources humaines et les équipes spécialisées. Si l'effort des SDIS pour rationaliser leurs moyens est d'ores et déjà réel, de substantiels progrès peuvent néanmoins encore être accomplis.

### *A. LA COOPÉRATION OPÉRATIONNELLE : L'URGENCE D'UN MEILLEUR TRAITEMENT DE L'ALERTE*

La continuité des territoires incite naturellement les SDIS à une démarche de mutualisation pour couvrir des risques sur des théâtres d'opération voisins. Toutefois, du point de vue opérationnel, **le traitement de l'alerte demeure à ce jour une priorité encore mal prise en compte** : les mutualisations sont trop peu nombreuses alors que les moyens humains actuellement mobilisés sont importants.

#### **1. La mise à profit des proximités territoriales**

La coopération opérationnelle trouve à s'organiser de manière pragmatique en fonction des proximités territoriales. Ainsi, **60 % des SDIS** ont conclu des conventions avec des départements voisins. Cette coopération s'articule autour de mises à disposition de secours dans les zones limitrophes afin de réduire les délais d'intervention.

Dans ce cadre, la question se pose toutefois souvent de la **compensation financière** entre les SDIS. Celle-ci est parfois explicitement exclue, ce qui est contraire à l'article R. 5111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) fixant les modalités de remboursement des frais de fonctionnement d'un service mis à disposition.

**Des coopérations transfrontalières** sont également parfois en place. Tel est par exemple le cas entre le Jura et le département de Vaud en Suisse, ou entre le Bas-Rhin et des services allemands.

**Notre rapporteur spécial se félicite de tels rapprochements qui illustrent l'intérêt de dépasser les frontières strictement administratives dans un but d'efficacité et de réduction des coûts.**



---

## **2. La rationalisation du traitement de l'alerte : une priorité partagée avec les services d'aide médicale d'urgence (SAMU)**

**La rationalisation du traitement de l'alerte représente assurément l'une des principales priorités aujourd'hui en matière de mutualisation.**

Le coût de la permanence du traitement de l'appel **mobilise en effet lourdement les effectifs des SDIS**. Ainsi par exemple, la Cour des comptes montre que « *dans les SDIS les plus petits (5<sup>ème</sup> catégorie), les effectifs affectés en centre de traitement de l'alerte et de conduite des opérations (CTA-CODIS<sup>1</sup>) représentent plus de 16 % des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) du SDIS<sup>2</sup> et la permanence de la gestion de l'alerte et des opérations mobilise chaque jour, de manière continue, plus de 30 %<sup>3</sup> des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels de garde. Pourtant ces SDIS ne réalisent qu'un nombre limité d'interventions journalières, inférieur à 25<sup>4</sup> ».*

Des progrès ont été réalisés en vue d'une mutualisation entre **SDIS voisins** grâce à la mise en œuvre de systèmes de suivi d'information, de cartographie ou de suivi de moyens.

En revanche, **le développement de structures mutualisées entre les SDIS et les services d'aide médicale d'urgence (SAMU) ne progresse que beaucoup trop lentement.**

La Cour des comptes regrette ainsi que « *la mise en oeuvre de plates-formes communes reste minoritaire : 22 SDIS sur 96 en 2012 ; quant au partage des mêmes installations entre SDIS et SAMU, il n'est mis en oeuvre que dans 15 départements* ».

Il résulte de cette situation que les moyens respectifs des SDIS et des services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) ne sont **pas optimisés**. Deux équipes différentes (véhicules et équipages) peuvent parfois être amenées à intervenir sur une même opération, alors que d'autres appels restent en attente.

**Votre rapporteur spécial insiste sur l'urgence d'engager une politique volontariste de rationalisation des centres de traitement d'appel, fondée sur une mutualisation des moyens au service de l'efficacité de la dépense publique et de l'amélioration de la qualité des secours.**

---

<sup>1</sup> Centre de traitement de l'alerte – centre opérationnel départemental d'incendie et de secours.

<sup>2</sup> 10,5 ETP pour un effectif moyen de 63,5 sapeurs-pompiers professionnels (SPP) (Source : InfoSDIS, direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises).

<sup>3</sup> L'effectif moyen de SPP de garde en CTA-CODIS (jour et nuit) pour cette catégorie est de 5,54 SPP, pour un effectif moyen de garde (jour et nuit) de 16,90 SPP.

<sup>4</sup> Le nombre d'interventions journalières des SDIS de cette catégorie est compris entre 14 et 32, pour une moyenne de 24 interventions (Source : Annuaire statistique 2012, direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises).

## B. LA POLITIQUE D'ACHAT

**L'intérêt de la mutualisation des achats** pénètre progressivement les SDIS : obtenir de meilleurs prix grâce à un pouvoir de négociation renforcé, limiter les risques juridiques en partageant les expertises et croiser les bonnes pratiques. Pourtant les marges de progression restent très importantes. Elles doivent être utilisées dans un contexte budgétaire particulièrement tendu.

### 1. Les groupements de commande : un gain potentiel d'au moins 75 millions d'euros

La Cour des comptes relève **l'accroissement progressif des achats groupés** de la part des SDIS, qu'ils procèdent d'un groupement d'achat (en application de l'article 8 du code des marchés publics) ou de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP). Dans ce dernier cas, le montant des acquisitions est passé de 50 millions d'euros en 2009 à 110 millions d'euros en 2012 (soit davantage qu'un doublement en trois ans).

Toutefois, le « **réflexe mutualisation** » **n'opère pas de la même façon selon les matériels**. Ainsi, l'achat de véhicules d'assistance et de secours aux victimes (VASV) passe majoritairement (50 %) par l'UGAP. En revanche, des équipements (pourtant standardisés) tels que les casques ou les tenues « modèles F1 » sont achetés à hauteur de 80 % de façon individualisée par chaque SDIS.

Dans ce contexte, la Cour des comptes fournit de précieux éléments d'information sur **les gains pouvant être encore réalisés**.

Dans le domaine des **dépenses courantes**, elle cite le cas du SDIS du Bas-Rhin qui « *indique avoir réalisé un gain de 30 %* » en recourant à la centrale d'achat de l'hospitalisation privée et publique (CAHPP) pour l'approvisionnement de sa pharmacie à usage interne. De même, « *le SDIS du Val-d'Oise estime qu'une mutualisation avec le département, au sein d'un groupement de commandes, des dépenses relatives à l'entretien du parc automobile produirait une économie pouvant atteindre 22 % pour certains contrats* ».

Pour les **matériels spécifiques**, la Cour des comptes évalue les économies réalisables à « *au moins 75 millions d'euros* ».

**Votre rapporteur spécial estime que, à elle seule, cette évaluation suffirait à démontrer l'urgence pour les SDIS à progresser dans la voie de la mutualisation de leurs politiques d'achat.**

### 2. La standardisation technique comme source d'économie

Le manque de standardisation et d'homogénéité technique a longtemps contribué au **renchérissement des matériels** dont les SDIS

---

faisaient l'acquisition. Si ce constat n'est plus vrai concernant les VSAV, il demeure cependant largement vérifié pour les engins de lutte contre l'incendie.

L'étude de la Cour des comptes met en évidence que, **concernant les VSAV, les achats individualisés ne sont plus majoritaires**. S'ils représentent encore 30 % du marché, *« cette forme d'achat peut être le fait de SDIS importants, qui expriment des besoins suffisamment significatifs pour pouvoir négocier avec les fournisseurs des conditions tarifaires privilégiées »*.

En revanche, s'agissant des **engins de lutte contre l'incendie**, chaque SDIS continue très souvent de définir de manière isolée son besoin. Dans ces conditions, la demande émanant des SDIS reste fragmentée avec pour conséquence des **surcoûts** du côté des fabricants.

Cette situation est **doublement préjudiciable**. D'une part, elle fait peser une contrainte financière supplémentaire du côté des SDIS. D'autre part, elle fragilise le tissu industriel de fournisseurs en empêchant de faire jouer des effets d'économies d'échelle dans les lignes de production. Or, de tels gains pourraient permettre aux fabricants nationaux de se montrer encore plus compétitifs à l'exportation.

Pour la Cour des comptes, *« le bien-fondé de la persistance d'expressions de besoins spécifiques est discutable dès lors que, d'une part, l'offre proposée, notamment par l'UGAP ou par les nombreux groupements de commande existants, s'étoffe et que, d'autre part, les différents milieux d'intervention (urbains, ruraux, littoraux ou de montagne) ne sont pas fondamentalement différents, notamment en métropole, d'un SDIS à un autre »*.

Plus généralement, la Cour des comptes estime que, à l'instar de ce qui a pu être réalisé pour les VSAV afin de rationaliser la production et de réduire les coûts, des démarches conjointes avec les SDIS et les industriels doivent être engagées pour **faire converger les caractéristiques techniques des engins de lutte contre d'incendie**. De telles démarches pourraient être initiées sous l'égide de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

**Votre rapporteur approuve une telle orientation qui a déjà donné de bons résultats dans le domaine des VSAV.**

### **C. LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

Un autre enjeu stratégique en matière de mutualisation des moyens des SDIS réside dans une réflexion sur la gestion des ressources humaines de ces services. Ce sujet n'est certes **pas le plus facile à aborder**, car il touche aux conditions de recrutement, de formation et d'activité des sapeurs-pompiers. Cependant il représente un axe de travail d'autant plus incontournable qu'il recèle de substantielles économies potentielles.

## 1. Les enjeux lourds de la formation

Dans son rapport précité, notre collègue Dominique de Legge notait l'essor des écoles départementales au cours des dix dernières années. Il soulignait que ces écoles constituent « *une lourde charge d'investissement pour les SDIS et les départements* ». Surtout, il regrettait que « *d'une manière générale, avec la montée en puissance de la départementalisation, les SDIS ont surtout été préoccupés par leurs propres besoins au cours de la décennie passée, sans attacher d'extrême importance aux actions engagées par leurs voisins. Ce constat vaut notamment dans le domaine des formations proposées et des plateaux techniques décidés* ». Il estimait nécessaire que « *les SDIS franchissent désormais un cap dans leur réflexion stratégique en matière de formation et sortent d'une logique « auto-centrée » peu propice à la réalisation d'économies d'échelle* ». Ces mutualisations peuvent notamment concerner les plateaux techniques.

La Cour des comptes confirme le coût élevé des investissements dans certaines installations en vue de la formation des personnels. Ainsi, par exemple, une maison à feu (permettant de reproduire une intervention et de manœuvrer avec l'appareil respiratoire isolant) s'élève à environ **deux millions d'euros**.

Alors qu'on pourrait imaginer que l'ampleur de l'investissement incite à une étude en amont sur les possibilités de partenariat entre les services de différents départements, « *les SDIS ont une connaissance imparfaite des moyens de formation dont disposent les SDIS voisins* ». Une telle lacune ne favorise bien évidemment pas le réflexe de mutualisation.

La Cour des comptes considère qu'« *il conviendrait donc que les disponibilités des installations lourdes de formation soient recensées et mises à la disposition des SDIS* ».

Elle estime qu'« *il conviendrait également de favoriser la diffusion des bonnes pratiques et des innovations, comme, par exemple, le recours à la formation à distance* ».

**Votre rapporteur spécial attend des efforts de la part des SDIS en matière de mutualisation des formations, dans un souci de rentabilisation des investissements et de limitation de la dépense.**

## 2. Les autres pistes : le recrutement et la gestion du personnel

Si la formation représente l'axe principal de progrès dans le domaine de la mutualisation et des ressources humaines, la Cour des comptes met également en lumière **deux autres orientations envisageables** : le recrutement et la gestion du personnel.

Le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels autorise

---

**Le recrutement** de sapeurs-pompiers professionnels par la voie de concours mutualisés. La Cour des comptes observe que « *cette pratique est désormais répandue. Ainsi, depuis 2007, le SDIS du Rhône organise des concours communs de recrutement de sapeurs-pompiers professionnels. En 2013, les SDIS de la région d’Ile-de-France organiseront également deux concours communs* ».

S’agissant de **la gestion du personnel et des rémunérations**, « *le rapprochement des services de ressources humaines des départements et des SDIS, [...] apporterait, outre des économies d’échelle, chaque SDIS constituant actuellement un centre de gestion, une sécurité juridique accrue* ». A cet égard, la Cour des comptes déplore qu’« *aucun département n’a encore pris cette initiative* ».

#### **D. LES ÉQUIPES SPÉCIALISÉES**

Afin de **répondre à des risques spécifiques** (secours en montagne, sauvetage aquatique, plongée, risque chimique et biologique...), les SDIS maintiennent en condition opérationnelle des équipes spécialisées. Outre que ces équipes mobilisent des effectifs conséquents, elles présentent un coût non négligeable en dépense de personnel et d’équipement. Au regard de leur niveau d’activité, la question du regroupement de certaines de ces unités se pose.

##### **1. Le coût élevé de nombreuses unités à l’activité pourtant limitée**

Les effectifs spécialisés au sein des SDIS s’élèvent à **247 900** selon la DGSCGC<sup>1</sup>. Chaque sapeur-pompier pouvant cumuler plusieurs spécialités, les effectifs opérationnels par qualification sont logiquement encore plus importants. On compte ainsi, par exemple, **2 937** sapeurs-pompiers ou marins-pompiers ayant une qualification « plongée » et **5 543** ayant une qualification « sauvetage aquatique ».

Plusieurs coûts sont associés au maintien en condition opérationnelle de ces équipes : la formation, la rémunération et l’achat de matériel.

**Le coût moyen des formations** est évalué par la DGSCGC à **177 euros** par journée pour les sapeurs-pompiers professionnels et à **125 euros** pour les sapeurs-pompiers volontaires. Certaines formations se situent par ailleurs bien au-delà de ce coût moyen : **5 057 euros** pour la formation d’un chef d’unité dans le domaine du sauvetage subaquatique.

Ces formations sont en outre à l’origine d’un surcoût de rémunération, les personnels bénéficiant alors d’une **majoration indemnitaire** (dans la limite de deux spécialisations). Pour un conducteur d’engin pompe, la spécialisation conduit ainsi à une majoration de 4 % de la

---

<sup>1</sup> Source : *annuaire statistique 2012*.

rémunération. La Cour des comptes estime à environ **70 millions d'euros** (soit 2 % des rémunérations versées par les SDIS en 2013) ce surcoût.

A cet égard, **votre rapporteur spécial considère que le choix des formations doit correspondre à un réel besoin exprimé par les SDIS, au risque de tomber dans une course pure et simple à la majoration indemnitaire.**

Enfin, certaines spécialités induisent des **investissements conséquents**. Par exemple, le SDIS d'Ille-et-Vilaine estime le coût d'une cellule mobile d'intervention (utilisée pour la réalisation de mesures et d'analyse d'un risque chimique, ainsi que pour la décontamination et la protection des sapeurs-pompiers) à **500 000 euros**.

Face à ces coûts, *« la plupart des équipes spécialisées effectuent globalement un nombre d'interventions limité, voire faible »*. Dans ce contexte, outre la nécessaire rationalisation des moyens des SDIS au regard des besoins, la question se pose aussi de la capacité opérationnelle de ces équipes spécialisées : seule la pratique régulière en intervention permet en effet de garantir une parfaite maîtrise du risque.

## **2. La possibilité de regrouper certaines d'entre elles ?**

D'ores et déjà, des mutualisations d'équipes spécialisées sont en place entre plusieurs départements. C'est le cas, entre autres, de **cinq SDIS ayant créé une unité de sauveteurs spécialisés hélicoptères (USSH) positionnée sur la base d'hélicoptères de Montpellier**.

Pour autant, des progrès peuvent encore être réalisés dans ce domaine entre les SDIS. De même, des mutualisations pourraient être envisagées avec des services de l'Etat, comme la **police** et la **gendarmerie**. Certains secteurs se prêteraient particulièrement bien à ce type d'initiative, comme par exemple la cynotechnie ou la plongée.

**Votre rapporteur spécial considère toutefois que de telles mutualisations ne doivent pas amputer les capacités opérationnelles des SDIS et qu'elles requièrent donc une approche prudente. Des éléments objectifs doivent pouvoir guider la décision.**

A cet égard, la Cour des comptes identifie **plusieurs critères** d'aide à la décision :

- l'impératif de maintenir un niveau d'équipement suffisant pour faire face à des sinistres majeurs ;
- la nécessité de maintenir la couverture des risques à un niveau acceptable ;
- pouvoir garantir une projection des moyens dans les meilleurs délais, notamment en cas d'urgence.

---

## II. L'AMÉLIORATION SOUHAITABLE DES OUTILS AU SERVICE DE L'OBJECTIF DE MUTUALISATION

Une fois identifiés les secteurs les plus propices à une mutualisation accrue, encore faut-il que **l'environnement juridique** se prête à encourager de telles initiatives de la part des SDIS. Or, de ce point de vue, le cadre offert paraît perfectible.

Parallèlement, le choix du bon niveau territorial pour déployer les mutualisations constitue une condition indispensable à la réussite de ce type de projet. À l'échelon départemental il semble de plus en plus souhaitable de préférer un périmètre plus large : **la zone de défense et de sécurité**.

### A. LE BESOIN DE RATIONALISATION DU CADRE JURIDIQUE

Les SDIS doivent pouvoir s'appuyer sur un cadre juridique à la fois solide, complet et suffisamment simple pour mener à bien leurs opérations de mutualisation. Malheureusement, les **entraves** ne manquent pas entre l'inadaptation avérée de certains outils (l'établissement public interdépartemental d'incendie et de secours) et l'extrême diversité des dispositifs qui peut se révéler facteur de confusion.

#### 1. L'inadaptation de l'outil correspondant à l'établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS)

La loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a constitué une étape clef dans l'organisation de la sécurité civile sur le territoire en transférant les personnels et les matériels des communes aux SDIS. Parmi les innovations introduites à l'occasion de l'adoption de cette loi, la création d'un nouvel outil juridique visait à favoriser une logique de regroupement et d'optimisation des moyens. Cet outil correspond à **l'établissement public interdépartemental d'incendie et de secours (EPIDIS)**.

Le rapport de la Cour des comptes rappelle les **compétences** de cet établissement qui peuvent porter sur :

- l'acquisition, la location et la gestion d'équipements et de matériels, ainsi que la constitution de groupements de commandes ;
- la formation des sapeurs-pompiers ;
- la prise en charge des dépenses afférentes aux opérations de secours exposées entre départements voisins ;
- l'information et la sensibilisation du public aux risques affectant la sécurité des personnes et des biens ;

- la réalisation d'études ou de recherches.

Alors que de nombreux espoirs étaient placés dans cette nouvelle structure juridique, force est de constater que ces espérances ont été déçues. **Au cours des près de dix années d'existence de ce dispositif, aucun établissement de ce type n'a été créé.**

Dans son rapport précité, notre collègue Dominique de Legge relevait déjà que « *le manque d'adhésion à cet outil juridique offert par la loi précitée du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile s'explique probablement par le fait que la création de l'EPIDIS nécessite un consensus, entre les SDIS qui le constituent, tant sur le choix des compétences et des attributions que sur la constitution de l'équipe de direction de l'établissement. Par ailleurs, de nombreux élus s'interrogent sur un éventuel alourdissement des structures et un dessaisissement de leurs compétences* ».

Ce constat est **confirmé par la Cour des comptes** qui souligne notamment que « *l'EPIDIS est perçu comme un échelon administratif supplémentaire qui engendrerait des coûts additionnels* ». Par ailleurs, cette formule ne paraît pas adaptée pour des mutualisations dans les domaines non opérationnels.

Au total, l'EPIDIS représente aujourd'hui un cadre juridique *de facto* **obsolète**, ne permettant pas de répondre à des besoins de mutualisation pourtant clairement identifiés.

## **2. La multiplicité des autres formules juridiques offertes : source de souplesse ou de confusion ?**

Fort heureusement l'EPIDIS ne constitue pas l'unique chemin envisageable pour les SDIS en vue d'une mutualisation de leurs moyens et leurs activités (que celles-ci relèvent de l'opérationnel ou des fonctions support). Les travaux de la Cour des comptes permettent d'identifier **plusieurs formules** alternatives relevant du code général des collectivités territoriales (CGCT) :

- l'article L. 1424-1 reconnaît aux SDIS un pouvoir général de contractualisation avec les collectivités territoriales ou leurs établissements publics dans les domaines ayant trait à la gestion non opérationnelle de leurs services ;

- l'article L. 1311-2 permet aux collectivités territoriales, de conclure, jusqu'au 31 décembre 2017, des **baux emphytéotiques administratifs (BEA) en vue de construire des casernes** au profit des SDIS<sup>1</sup> ;

---

<sup>1</sup> Devant trouver son terme au 31 décembre 2013, ce dispositif a été prorogé par l'article 137 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.



---

- l'article L. 1424-35-1 précise que le département peut, à la demande du SDIS, effectuer l'entretien de l'ensemble des moyens matériels de ce dernier ;

- l'article L. 5111-1 prévoit la possibilité, pour les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes de conclure des conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services ;

- l'article L. 5111-1-1 précise les modalités d'exercice en commun, par une mise à disposition ou par la création d'un service unifié, des activités mutualisées, selon que celles-ci portent ou non sur des activités opérationnelles.

La diversité de cet arsenal juridique fait l'objet d'**appréciations contrastées**. Cité par la Cour des comptes, le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises y voit plutôt un élément de souplesse utile. La Cour des comptes, pour sa part, regrette une surabondance, facteur de confusions juridiques (absence des visas requis dans les conventions, contours mal définis de ces mêmes conventions...). Afin de faciliter et d'encourager les mutualisations, elle recommande de rationaliser le cadre juridique existant.

Sans trancher, **votre rapporteur spécial estime toutefois que cette réflexion doit être éclairée à l'aune d'une approche territoriale elle aussi redéfinie.**

## ***B. LE CHOIX DU BON NIVEAU TERRITORIAL POUR PROCÉDER AUX MUTUALISATIONS***

La loi précitée du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a fait de **l'échelon départemental la pierre angulaire** du dispositif de sécurité civile sur l'ensemble du territoire. Sans remettre en cause ce choix fondateur, il est cependant permis de s'interroger sur les limites de ce mode d'organisation dès lors que l'objectif de mutualisation doit être poursuivi.

### **1. Les limites du cadre départemental**

Dans le domaine de la sécurité civile, l'horizon départemental présente une réelle pertinence et permet d'assurer une grande efficacité dans la couverture des risques. C'est notamment vrai en matière de **risques courants** (secours à personne, incendie, inondation...) où la réponse de proximité doit être privilégiée.

Pour autant, **les risques spécifiques** (radiologiques, chimiques, en milieux périlleux...) appellent un cadre d'analyse souvent plus large que le seul département. Se limiter à cet échelon revient en effet à mobiliser des

moyens (humains et matériels) parfois disproportionnés au regard de la faible probabilité des risques à traiter.

Or, même si **le décret n° 2010-224 du 4 mars 2010** relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité confie déjà aux préfets de zone la mission d'assurer la complémentarité des moyens des SDIS pour faire face à des événements exceptionnels concernant plusieurs départements, la logique demeure fondamentalement départementale.

**Le schéma départemental de couverture et d'analyse des risques (SDACR)** illustre juridiquement cette approche dans la définition des moyens à mettre en jeu face aux risques à gérer. De même, en pratique, la Cour des comptes observe que les préfets concentrent la majorité de leurs efforts à encourager des mutualisations à l'échelle départementale (avec la police ou la gendarmerie, notamment). Dans leur action, ils sont d'ailleurs dépourvus de moyens incitatifs financiers forts, dans la mesure où le fond d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS est sur le point de disparaître<sup>1</sup>.

## **2. Les perspectives offertes par le niveau interdépartemental : la zone de défense et de sécurité**

Pour surmonter les limites actuelles de l'organisation de la sécurité civile au regard de l'objectif de mutualisation, la Cour des comptes suggère de changer d'échelle et d'identifier **la zone de défense et de sécurité comme un niveau pertinent de décision**.

**Ce choix ne remettrait pas en cause** les coopérations déjà existantes au niveau départemental. Il n'interdirait pas non plus de raisonner par « bassin de risques » lorsque les situations l'imposent (bassin industriel, massifs montagneux, zone fluviale ou littorale). Il permettrait au contraire l'intégration de départements voisins de la zone de défense et de sécurité dans un souci de cohérence et en tant que de besoin. Enfin, il n'empièterait pas sur le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution du 4 octobre 1958 : le préfet de zone se contenterait de faire des propositions de mutualisation au niveau interdépartemental.

La zone de défense et de sécurité constituerait ainsi le périmètre pertinent pour traiter de multiples enjeux, avec la mise en place de schémas zonaux. La Cour des comptes identifie à cet égard plusieurs documents stratégiques à mettre en place :

- un schéma zonal d'organisation du traitement de **l'appel d'urgence** ;

---

<sup>1</sup> Pour une analyse plus détaillée de ce fond, votre rapporteur spécial renvoie à son rapport spécial n° 156 (2013-2014) – Tome III – Annexe 27 c (« Sécurité civile »).

- un schéma zonal d'implantation et de coordination des **équipes spécialisées** ;

- un schéma zonal d'**équipement nucléaire, radiologie, bactériologique et chimique (NRBC)** ;

- un schéma zonal des **installations lourdes de formation** des sapeurs-pompiers.

**Votre rapporteur spécial adhère à cette perspective qui nécessiterait l'approbation du législateur pour voir le jour. Il considère que cette réforme pourrait procéder dans un premier temps d'une expérimentation au sein d'une zone de défense et de sécurité et d'une évaluation ensuite des résultats obtenus, avant une éventuelle généralisation.**

## CONCLUSION

Les SDIS sont aujourd'hui confrontés à **une double exigence**, parfois contradictoire et qui les place en tout cas en situation difficile. D'une part, pèse sur eux une obligation légitime de résultats dans la couverture des risques et le service rendu aux victimes. D'autre part, une contrainte financière toujours plus forte les astreint à une rigueur budgétaire accrue.

Concilier ces deux impératifs peut sembler relever de la gageure. Pour autant, des marges de manœuvre peuvent encore être mises à profit par les SDIS. En particulier, **la mutualisation de leurs moyens offre de fructueuses perspectives d'économies**. Si des efforts ont d'ores et déjà été réalisés, ils demandent à être amplifiés et confortés. Les champs inexplorés, ou à peine défrichés, sont encore vastes et propices à l'imagination créative des personnels.

A cet égard, **le traitement de l'alerte** représente certainement une priorité. Il mérite une action concertée et volontariste de la part des SDIS et des SAMU, pour un bénéfice réciproque. La réflexion sur **les équipes spécialisées** doit également être menée résolument pour parvenir à une optimisation des moyens (matériels aussi bien qu'humains). Plus largement, l'enquête de la Cour des comptes invite à ouvrir la sécurité civile sur une nouvelle aire : **la zone de défense et de sécurité**. Les efforts de mutualisation ne peuvent en effet prendre tout leur sens que s'ils sont pensés à une échelle adaptée. Dix ans après la départementalisation, il faut aujourd'hui franchir une nouvelle étape dans l'organisation des SDIS et leur donner les moyens, y compris juridiques, de leurs ambitions.



## **TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER**

Réunie le mercredi 20 novembre 2013 sous la présidence de **Mme Michèle André, présidente**, la commission a procédé à une audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour de comptes, transmise en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile.

**Mme Michèle André, vice-présidente** - En application de l'article 58-2 de la Lolf, la commission des finances a souhaité que la Cour des comptes présente l'enquête qu'elle a réalisée sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile. Cette audition, qui complète le contrôle budgétaire à l'issue duquel Dominique de Legge en avait appelé à un « réflexe mutualisation », est d'actualité, puisqu'un comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) se tiendra bientôt.

En 2013, le budget des 96 services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) a atteint 4,3 milliards d'euros. La part la plus importante de ce budget est prise en charge par les départements, à hauteur de 2,45 milliards d'euros ; le solde étant financé par les communes et leurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

La Cour des comptes nous annonce des marges d'économies substantielles, qu'elle évalue à « au moins 75 millions par an » pour les seuls achats des SDIS, ce qui ne manque pas de susciter notre intérêt.

Cette audition est ouverte aux membres de la commission des lois et à la presse.

Après avoir souhaité la bienvenue à notre collègue Pierre Bordier, je donne maintenant la parole à Jean-Philippe Vachia que nous remercions, ainsi que ses collaborateurs, pour la qualité du travail accompli.

**M. Jean-Philippe Vachia, président de la quatrième chambre de la Cour des comptes.** - Je suis très heureux de revenir devant votre commission quelques semaines après lui avoir présenté notre rapport public thématique sur les finances publiques locales. Gageons que cette enquête ne suscitera pas autant d'émotion.

Notre rapport a été déposé dans le délai imparti, le 20 septembre. Notre travail s'inscrit dans la continuité du rapport public thématique des juridictions financières sur les SDIS publié en novembre 2011 et du rapport de Dominique de Legge sur les investissements de sécurité civile d'octobre

---

2012. Notre apport spécifique est de montrer que la mutualisation peut contribuer à l'amélioration de la couverture des risques opérationnels.

Premier message, la mutualisation des achats reste insuffisamment pratiquée par les SDIS. Moins de 10 % des achats sont réalisés par le biais de l'union des groupements d'achats publics (UGAP). Moins de 45 % des SDIS réalisent des achats en commun avec les départements. La part des groupements de commandes représente moins de 10 % du volume des achats de matériel. Les achats individuels restent majoritaires pour de nombreux matériels, notamment les engins d'extinction. Ni les SDIS ni les constructeurs n'y gagnent : les SDIS ont moins de marge de négociation sur les prix, les constructeurs opèrent sur de toutes petites séries, jusqu'à deux véhicules ! Cette logique perdant-perdant les fragilise.

Deuxième message, la mutualisation du traitement de l'alerte progresse faiblement. Inexistante entre les SDIS, elle reste minoritaire entre les SDIS et le SAMU alors qu'elle est essentielle pour décider des interventions les mieux adaptées et pour éviter l'utilisation redondante des moyens. La mutualisation présenterait un réel avantage pour les petits SDIS eu égard aux effectifs mobilisés dans les centres d'appels.

Troisième message, la formation reste une fonction peu mutualisée : 95 % des heures sont dispensées par les SDIS d'affectation. Or la formation est coûteuse, aussi bien en installations (2 millions d'euros pour une maison à feu) qu'en heures de travail : la formation à l'adaptation à l'emploi des seuls sapeurs-pompiers professionnels représente plus de 140 000 jours de formation annuelle.

Quatrième message, les équipes spécialisées des SDIS (équipes de sauvetage déblaiement, équipes de radiologie, équipes de nageurs-sauveteurs) sont souvent mal utilisées. Leur regroupement dégagerait des économies et contribuerait à une meilleure réponse au risque.

Cinquième message, la rationalisation de l'emploi des moyens nécessite un renforcement du rôle de coordination de l'Etat à un niveau supra-départemental. Les préfets des zones de défense et de sécurité pourraient animer la coopération en matière d'installations lourdes, de formation ou d'équipes spécialisées.

Nos recommandations se déclinent ainsi : rendre obligatoire l'unification des centres de traitement des appels dans tous les départements ; expérimenter au sein d'une zone de défense et de sécurité la mutualisation des équipes spécialisées des SDIS et l'élaboration d'un schéma zonal d'implantation et de coordination de ces équipes ; rationaliser l'emploi et le développement des équipements de formation, notamment en rendant obligatoire, avant toute création d'une installation lourde de formation, une étude sur les installations existantes et les possibilités de mutualisation offertes par l'installation envisagée ; inviter les SDIS à recourir davantage

aux groupements de commandes ou aux centrales d'achat et à poursuivre la convergence technique des engins de lutte contre l'incendie.

**M. François Trucy, rapporteur spécial.** - La commission se réjouit une nouvelle fois de sa collaboration fructueuse avec la Cour des comptes. L'enquête est intéressante parce qu'elle ne s'arrête pas aux considérations financières, même si les dépenses des SDIS atteignent 4,7 milliards d'euros.

La mutualisation des alertes, grâce à une meilleure coordination entre le SAMU, les services de police, de gendarmerie et de sécurité civile, améliorera l'efficacité, car les petits SDIS connaissent des problèmes permanents.

Que l'UGAP n'assure que 10 % des achats le montre bien, la mutualisation reste insuffisante. La quasi-totalité des 1 420 millions d'euros d'achats annuels effectués par les SDIS peuvent faire l'objet d'achats groupés : l'économie serait au moins de 75 millions d'euros. En la matière, l'argument des spécificités techniques propres à chaque SDIS est souvent fragile - les méthodes d'utilisation des matériels mériteraient d'ailleurs d'être examinées. Il nous faut accélérer le regroupement des achats et harmoniser les choix techniques en nous appuyant sur le rapport de la Cour.

La formation coûte un million d'euros par an et par SDIS. La formation des 120 000 pompiers volontaires est indispensable, car ils ne disposent pas d'un acquis initial. La mutualisation doit porter en priorité sur les unités spécialisées, dont la présence n'est pas nécessaire dans chaque département. Elle peut concerner également les cadres.

Le choix de la Cour en faveur d'une coordination par les préfets de zones de défense me paraît judicieux. Les obstacles au changement existent dans nos départements. Il faudra beaucoup de ténacité pour que les conclusions du rapport soient mises en application. A mon sens, une proposition de loi est nécessaire. Je sais que le préfet Papaud, dont je salue le travail, nous soutient.

**M. Jean Arthuis.** - La mutualisation peut également s'opérer au niveau départemental, par exemple pour l'entretien et la maintenance des véhicules ou pour les contrats avec les opérateurs téléphoniques.

Les normes sont-elles bien pertinentes ? Recruter un médecin ou un pharmacien est-il indispensable ? Certains corporatismes apparaissent bien archaïques dans l'état de nos finances publiques. J'attends la possibilité de passer des conventions avec des professionnels qui assureraient ces responsabilités à temps partiel.

Quand je me bats pour la mutualisation en Mayenne, j'ai face à moi l'autorité régionale de santé (ARS) qui souhaite la réaliser au niveau régional, en faisant disparaître le centre d'appel départemental. Je redoute le pire. J'ai écrit sans succès au ministre de l'intérieur. Je compte sur votre détermination, Monsieur le directeur, afin que le dossier soit traité. Il y a



urgence sinon, c'en sera terminé de toute possibilité de fusion entre les centres de traitement de l'alerte et les SAMU. Il revient au Gouvernement d'agir. Il ne faut pas gérer par silos et traiter de manière séparée la santé et la sécurité civile.

**M. Edmond Hervé.** – Je remercie le président Vachia de ne pas nous avoir tenu rigueur du climat de notre dernière réunion ! Je suis en accord total avec l'ensemble des préconisations de la Cour des comptes.

Certaines mutualisations dépendent très directement des départements et des présidents de SDIS. J'ai été président du service d'incendie et de secours de la ville puis du district de Rennes, je connais les difficultés de la gestion des corps de sapeurs-pompiers. Je peux dire qu'en la matière, nous avons été libérés par la décentralisation.

Je regrette que nous n'ayons pas su, voilà une dizaine d'années, alors que nous disposions des meilleurs professionnels, utiliser nos responsabilités pour organiser, en relation avec le Gouvernement, une véritable industrie des services de secours. Nous avons des possibilités de passer des commandes coordonnées avec les grandes entreprises. Cela est compliqué aujourd'hui dans un cadre européen. J'ai expérimenté les difficultés de la mutualisation à l'occasion de la mise en œuvre du centre 15, qui est finalement une réussite. Il ne faut pas renoncer !

**Mme Marie-France Beaufigli.** – Je partage les conclusions de la Cour des comptes sur la mutualisation de la formation. Les déboires vécus en Indre-et-Loire m'ont convaincue de la nécessité de faire l'analyse de la couverture existante avant d'ouvrir un centre. En revanche, je suis réservée sur la proposition de mutualiser les équipes spécialisées. Dans un département comme le mien qui compte plusieurs sites Seveso, les équipes spécialisées sont indispensables : la présence d'un médecin du SDIS nous a énormément aidés lors d'un incendie de produits phytosanitaires.

**M. Gérard Miquel.** – J'approuve les propos de Jean Arthuis. En Midi-Pyrénées, la mutualisation existe pour les achats ainsi que, à une exception près, pour la formation. Mais la régulation des interventions demeure problématique : 80 % concernent des secours à la personne. Nous achetons des ambulances suréquipées ; elles interviennent tous les jours sur tous les sujets et nous perdons de l'argent à chaque sortie. Les pompiers sont bien équipés ... Est-ce normal ? Les pompiers sont populaires et la sécurité n'a pas de prix. Certes. Mais il faut bien payer. Lorsque je suis devenu président du conseil général, le colonel des pompiers venait chaque année demander une augmentation de 12 à 15 % de son budget ; puis, je me suis fâché : depuis cinq ans, le budget n'a pas augmenté. Nous avons réalisé un gros travail d'organisation, nous avons supprimé certains matériels. Ces efforts portent leurs fruits. Et patatras, nous subissons des décisions nationales qui ne vont pas dans le bon sens, ainsi de la revalorisation des carrières des sapeurs-pompiers ! Les décideurs ne sont pas

les payeurs. Nous demandons à l'Etat d'agir en concertation avec les conseils généraux plutôt que de les placer devant le fait accompli.

**M. Pierre Bordier.** - En ma qualité de vice-président de la Conférence nationale de l'incendie et des secours (CNIS), j'ai participé hier à un séminaire sur la modernisation de l'action publique (MAP) en matière de sécurité civile. Il est réconfortant de constater que les conclusions de la Cour des comptes rejoignent celles que j'ai entendues hier.

La mutualisation des matériels peut conduire à des effets pervers. C'est le cas en matière d'acquisition des ambulances en commun. Lorsque le volume d'acquisition s'accroît, les entreprises françaises ne peuvent plus répondre à la demande. Les marchés sont attribués à des entreprises étrangères. La mutualisation départementale avance avec difficulté parce que les élus de conseils généraux ont du mal à admettre la mutualisation du garage. Des possibilités existent également en ce qui concerne les services informatiques.

Nous avons pris l'habitude de subir des décisions prises à d'autres niveaux. La situation s'améliore toutefois depuis la mise en place de la CNIS. Les élus qui siègent dans cette instance tiennent compte des augmentations qui peuvent affecter leur SDIS. Nous réclamons d'ailleurs qu'en y arrivant, les élus soient au même niveau d'information que l'administration et les professionnels, ce qui n'est pas toujours le cas.

Nous aurons vraisemblablement à passer par des changements législatifs ou réglementaires.

**M. Jean Arthuis.** - Derrière la normalisation des véhicules, il y a la question de la compétitivité. L'informatique, et plus largement les systèmes d'information, constituent un vrai sujet de mutualisation. La Cour des comptes a-t-elle eu à se pencher sur la question ? A-t-elle réalisé un audit des coutumes locales en matière de gestion des ressources humaines et du temps de travail ? Voilà deux postes de dépenses majeurs des services départementaux. Enfin, je m'interroge sur l'opportunité de la présence du ministre de l'intérieur au congrès national des sapeurs-pompiers ; tout congrès est une source de dépenses.

**Mme Michèle André, présidente.** - Vous ne voulez pas dire qu'il faut interdire au ministre de l'intérieur d'aller au congrès de la fédération ?

**M. Jean Arthuis.** - On est dans la cogestion. Il est temps que la méthode et le langage changent.

**Mme Michèle André, vice-présidente.** - Vous êtes bien sévère avec un service jeune et qui a eu beaucoup de mal à naître dans certains départements.

**M. François Fortassin.** - Les sapeurs-pompiers ont profité de leur popularité pour demander toujours plus. Ils se sont comportés en enfants

gâtés face à des collectivités qui n'avaient plus les moyens de satisfaire tous leurs besoins.

**M. Michel Papaud, directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises.** – M. Arthuis a raison, l'approche de ces sujets doit changer. Sur ce fondement, le ministre a commencé un travail qui sera soumis aux grandes associations d'élus. Il s'agit d'établir une base d'accord entre les collectivités publiques. Nous parlons d'une force composée de 200 000 pompiers volontaires, 40 000 agents territoriaux et 3 000 agents de l'Etat.

Cette base d'accord comprend cinq volets de travail dont la mutualisation constitue le premier. Dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, l'Etat a mis en place sur les missions d'incendie une mission d'évaluation partagée avec l'Association des maires de France (AMF) et l'Assemblée des départements de France (ADF). Nous en attendons beaucoup. Les premiers travaux confirment la pertinence des axes retenus par la Cour des comptes.

Le secours à la personne représente un second volet d'accord. La force citoyenne agit dans une logique de prompt secours, qu'il convient de sauvegarder. Elle apporte une réponse globale, humaniste. Le volontariat est primordial. Sans les volontaires, le coût de la sécurité civile pour les finances publiques serait autrement dimensionné.

Les deux autres chantiers concernent les emplois supérieurs de direction et le dialogue social national et local dans les établissements. L'Etat laissera les établissements publics locaux libres de décider. Je rejoins les remarques que vous avez faites : le temps où l'administration édictait les textes seule et sans concertation est révolu. La gouvernance commence par le respect des décisions des élus et des collectivités publiques. De même, l'exécutif national ne peut rester seul face aux sollicitations des syndicats et des associations représentatives. Nous avons besoin d'une base d'accord ; elle sera présentée à l'AMF et à l'ADF dans la première partie du mois de décembre.

Le cadre juridique de coopération applicable aux SDIS autorise déjà la mutualisation. Le SDIS 69 a ainsi construit une plateforme complète.

Il est légitime que l'Etat prescrive des éléments de mutualisation des moyens opérationnels : que des personnes risquent leur vie pour sauver celle des autres est une affaire d'Etat. Il est en effet inacceptable que les forces d'intervention ne se parlent pas entre elles. La base d'accord entre les collectivités publiques déterminera précisément ce qui relève de l'Etat dans cette entreprise. Les systèmes d'information géographiques seront aussi interrogés. La mutualisation de l'alerte s'impose également ; en même temps qu'une impérieuse nécessité, elle est une manière d'améliorer la couverture des risques.

Une mission d'évaluation sur la régulation unique vient d'être lancée. Elle sera menée par l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et l'inspection générale de l'administration (IGA) qui travailleront à la définition d'un référentiel et sur le sujet des plateformes. Les conclusions seront présentées en février en même temps que celles de la mission d'évaluation des services d'incendie. Faut-il aller jusqu'à une obligation législative ? Il convient de laisser la base d'accord se préciser. Mon sentiment est qu'une norme doit être fixée dans le cadrage du départ réflexe entre les services régulateurs. Une vision partagée des conditions de qualification de l'urgence vitale est nécessaire. Si Annecy est colocalisée, nous avons des exemples de régulation normalisées dégageant des économies de moyens tout en assurant une meilleure couverture de l'urgence.

La proposition de la Cour des comptes sur les zones de défense et de sécurité, l'organisation de la couverture des risques et les schémas proposés de centres d'appels, s'appuie sur le Livre blanc de la défense. Elle nous conduira à être en charge d'une planification territoriale en 2014. Le recensement des capacités opérationnelles des différentes zones autorisera dans un second temps l'optimisation des moyens. La mutualisation ne doit jamais gêner la réalisation des opérations, telle est notre ligne de conduite.

Sur les achats, nous avons des sujets de normes amont. Des préoccupations opérationnelles vont peut-être amener à sortir d'une logique prescriptive coûteuse. Pour développer les bonnes pratiques, nous ouvrons des modules opérationnels rassemblant des équipements, des compétences, des formations et une doctrine d'emploi. Ces pratiques seront promues par un comité de filière qui se met en place.

Les établissements publics ont limité, ces trois dernières années, la hausse de leur budget à 2 % par an. L'installation de formations, préconisée par la Cour des comptes, sur les maisons à feu, les modules, les aires de feu de gaz ou de voiture, de conduite tout terrain, de pistes routières et autoroutières, a fait l'objet de gros efforts de mutualisation par les SDIS. Le partage entre les formations territoriales, administratives et organiques et les formations d'Etat de type opérationnel réduiront à l'essentiel les formations délivrées dans le cadre de l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (Ensosp). Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pilotera les formations dans l'ordre administratif et organique, ce qui devrait rassurer certains d'entre vous !

**M. Jean Arthuis.** - Le rapport de la Cour des comptes sur la gestion du CNFPT n'est pas de nature à nous rassurer...

**M. Gérard Miquel.** - L'évolution de la prise en charge des astreintes m'inquiète. Il semble qu'elles doivent coûter très cher !

**M. Jean-Philippe Vennin, sous-directeur des ressources, des compétences et de la doctrine d'emploi.** - Cette question porte sur les

conséquences de la mise en conformité avec la directive européenne du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels. Certains SDIS envisagent d'augmenter la pression opérationnelle sur les sapeurs-pompiers volontaires pour compenser la diminution du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels.

**M. Gérard Miquel.** - Ils travaillent déjà beaucoup...

**M. Jean-Philippe Vennin.** - La solution est l'adaptation du cycle de travail des sapeurs-pompiers professionnels à la sollicitation réelle, par exemple en diminuant les effectifs d'astreinte la nuit, quand la pression opérationnelle est moindre.

**M. Michel Papaud.** - Les régimes de travail actuels sont contraires aux préconisations de la directive européenne, car ils ne ménagent pas de repos compensateurs. Ils prévoient des contreparties en termes de logements, qui sont très coûteuses pour les SDIS. La révision du décret vise à le mettre en adéquation avec les plafonds de temps de travail pour éviter que le contentieux avec l'Europe, initié par les syndicats, ne se développe. La régularisation qui s'ensuivra n'aggraverait pas nécessairement le budget des collectivités...

**Mme Michèle André, vice-présidente.** - Je crains bien que si !

**M. Edmond Hervé.** - Je ne suis plus en charge de ces problèmes. Combien de jours de permanences sont exigés par an ? Il faut bien poser cette question. Dans combien de départements ce nombre est-il supérieur à cent ? Je souhaite bon courage aux présidents de SDIS pour réaliser un tel alignement !

**Mme Michèle André, vice-présidente.** - Ces problématiques méritent sans doute une réunion spéciale.

**Mme Élisabeth Maraval-Jarrier, chef du service juridique de l'Assemblée des départements de France (ADF).** - Je m'occupe des coopérations et des mutualisations depuis longtemps à l'ADF. L'équipe d'appui à l'évaluation de la politique territoriale d'incendie et de secours, composée de membres de l'ADF, de l'AMF, de l'administration et de l'IGA, a constitué un groupe de travail sur la mutualisation dans les SDIS. Au cours du mois dernier nous avons interrogé tous les SDIS sur les opérations de mutualisation de matériel, d'équipes spécialisées ou de formation. Le recensement comprend les rapprochements et les coopérations avec les conseils généraux ainsi que les mutualisations avec les partenaires extérieurs.

La mutualisation entre SDIS est beaucoup plus étendue que nous ne le pensions : sur 96 SDIS, 51 nous ont répondu, une large majorité d'entre eux mutualisant certaines actions. Si les données ne sont pas monolithiques, la formation fait l'objet de nombreuses mutualisations, mais les écoles de sapeurs-pompiers étant essentiellement destinées aux sapeurs-pompiers

volontaires, toute mutualisation qui se traduit par un éloignement de ceux-ci des centres de formation pose de nombreuses difficultés.

Le traitement de l'alerte concerne aussi bien l'organisation de la santé, régionale, que le monde des SDIS, organisés par département. Il faut trouver des accords entre établissements publics de nature différente et aux missions différentes. Les deux partenaires doivent participer, ce qui suppose que le monde de la santé finance les plateformes, qui sont en pratique essentiellement à la charge des SDIS.

**M. Jean-Philippe Vachia.** – L'urgence, c'est l'alerte. Cela concerne aussi bien le directeur général de la sécurité civile que le secrétaire général du ministère des affaires sociales ou le directeur général de l'organisation des soins. Faut-il une norme législative pour instaurer le principe du traitement mutualisé au niveau départemental et échapper à la logique de silos ? Cette logique est désastreuse pour les finances publiques : l'argent de la santé, c'est la CSG ! Un effort administratif immense s'impose afin que nous ne manquions pas le rapprochement du 15 et du 18.

Les mutualisations entre SDIS et départements peuvent se développer par des conventions. Elles sont nécessaires pour les achats courants ou les services communs. Le rapport de novembre 2011 reprenait la proposition de créer une instance restreinte de concertation en amont de la CNIS.

**M. Jean-Pascal Chapat, rapporteur devant la quatrième chambre de la Cour des comptes.** – Le rapport évoque une barge de formation mise en œuvre par les SDIS du Haut-Rhin et du Bas-Rhin conjointement avec la Suisse. Lors de notre enquête, nous n'avions pas la certitude qu'elle était complètement utilisée. L'étude de l'investissement n'avait pas été menée à son terme.

**Mme Michèle André, présidente.** – Je vous remercie.

**Au terme de ce débat, la commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte-rendu de la présente audition sous la forme d'un rapport d'information.**



**COMMUNICATION A LA COMMISSION DES FINANCES DU  
SENAT**

**article 58-2° de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances**

**La mutualisation des moyens  
départementaux de la  
sécurité civile**

Septembre 2013





# Sommaire

<b>AVERTISSEMENT .....</b>	<b>5</b>
<b>RESUME .....</b>	<b>9</b>
<b>RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>13</b>
<b>CHAPITRE I - LE CADRE DE LA MUTUALISATION.....</b>	<b>15</b>
<b>I - Les enjeux financiers .....</b>	<b>15</b>
A - Les dépenses d'investissement.....	16
B - Les dépenses de fonctionnement .....	17
C - Les dépenses de personnel .....	17
<b>II - Les bases juridiques possibles.....</b>	<b>18</b>
A - L'EPIDIS : un cadre juridique spécifique jamais employé .....	18
B - Les autres dispositions du code général des collectivités territoriales .....	20
<b>III - Les partenaires de la mutualisation .....</b>	<b>22</b>
A - Les services de l'État .....	22
B - Les établissements et les entreprises publiques ou privées .....	22
C - Les départements .....	23
<b>CHAPITRE II - LES DOMAINES DE LA MUTUALISATION</b>	<b>27</b>
<b>I - La coopération opérationnelle.....</b>	<b>27</b>
A - La coopération avec les voisins géographiques .....	27
B - Le traitement de l'alerte .....	29
<b>II - Les achats .....</b>	<b>31</b>
A - Les différents modes d'achat.....	32
B - L'importance des achats individualisés qui perdurent .....	35
C - La nécessaire convergence des caractéristiques techniques des engins de lutte contre l'incendie .....	38
D - L'évaluation des gains possibles .....	38

---

<b>III - Les ressources humaines .....</b>	<b>42</b>
A - Le recrutement .....	42
B - La formation.....	42
C - La gestion du personnel et des rémunérations .....	47
<b>IV - Les équipes spécialisées .....</b>	<b>47</b>
A - Une activité trop limitée pour optimiser la capacité opérationnelle .	47
B - Le coût élevé de l'entretien des spécialistes.....	49
C - Des constats justifiant la mutualisation des équipes spécialisées .....	53
<b>CHAPITRE III - LA NECESSITE D'UNE RATIONALISATION SUPRA DEPARTEMENTALE.....</b>	<b>59</b>
<b>I - Les difficultés d'une démarche enserrée dans le cadre départemental</b>	<b>59</b>
A - Une action de l'État très subsidiaire .....	59
B - Les limites de l'analyse actuelle .....	60
<b>II - Organiser la coopération dans un espace élargi.....</b>	<b>61</b>
A - La zone de défense comme cadre d'organisation des mutualisations interdépartementales .....	61
B - Des fonctions nouvelles confiées au préfet de zone de défense et de sécurité.....	62
<b>CONCLUSION GENERALE.....</b>	<b>65</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>67</b>

## Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances du Sénat le 21 novembre 2012<sup>1</sup>, d'une demande d'enquête sur la mutualisation des moyens de la sécurité civile. Le Premier président lui a répondu le 14 janvier 2013<sup>2</sup>. Lors d'une réunion de travail avec la Cour, tenue le 12 décembre 2012, le sénateur de Legge, rapporteur spécial pour le budget 2013 de la mission *Sécurité civile*, a précisé le champ de l'enquête. Celle-ci devait porter sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile, mis en œuvre par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), dont des rapports récents de la Cour des comptes, de novembre 2011 sur les SDIS et de septembre 2012 sur l'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages<sup>3</sup>, ainsi que de l'Assemblée nationale<sup>4</sup> et du Sénat<sup>5</sup> ont déjà souligné l'intérêt.

Pour réaliser son enquête, la Cour a, sur le fondement de l'article L. 132-4 du code des juridictions financières (CJF) et en concertation avec les chambres régionales des comptes, sollicité par questionnaire un échantillon de vingt SDIS (cf. annexe 2), présentant des caractéristiques

---

<sup>1</sup> Cf. annexe 1.

<sup>2</sup> Cf. annexe 1.

<sup>3</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services départementaux d'incendie et de secours*. La Documentation française, novembre 2011, 354 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

Cour des comptes, *Rapport au parlement : L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages*. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. La Documentation française, septembre 2012, 201 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>4</sup> Rapport de la mission *d'évaluation et de contrôle (MEC)* de l'Assemblée nationale, du 8 juillet 2009, sur *Le financement des services départementaux d'incendie et de secours*.

<sup>5</sup> Rapport de M. Dominique de LEGGE, sénateur, sur *Les investissements de la sécurité civile*, déposé au nom de la commission des finances du Sénat le 10 octobre 2012,

variées et répartis sur l'ensemble du territoire métropolitain, choisis de manière à tenir compte de l'importance relative des catégories de SDIS définies par l'article R.1424-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Un questionnaire a également été adressé aux présidents des conseils généraux, aux préfets des départements ainsi qu'aux préfets des zones de défense et de sécurité des départements concernés.

Pour le recueil des données financières, la Cour a extrait des bilans et des comptes d'exploitation des SDIS de l'infocentre CCI<sup>6</sup> de la direction générale des finances publiques (DGFIP). Les données collectées par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur pour l'élaboration de son annuaire statistique annuel ont également été utilisées, même si elles présentent de nombreuses limites, tenant notamment à leur absence d'exhaustivité et au caractère déclaratif des données recensées.

Les rapporteurs de la Cour ont rencontré, outre les services de la DGSCGC, des représentants de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) et des fédérations des industries concernées<sup>7</sup>. Ils se sont déplacés dans les départements du Bas-Rhin et de l'Ille-et-Vilaine<sup>8</sup> et ont rencontré, à leur demande, le directeur général des services du département de la Haute-Marne et le directeur du SDIS de ce département.

L'enquête a été réalisée par la quatrième chambre de la Cour. À la suite de l'examen du rapport d'instruction le 27 mai 2013, un relevé d'observations provisoires a été adressé le 12 juin 2013 au secrétaire général du ministère de l'intérieur, au directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, au directeur général des collectivités locales, ainsi que, le 17 juin 2013, sous forme d'extraits, aux préfets, aux présidents de conseils généraux, aux directeurs des services départementaux d'incendie et de secours et aux responsables d'organismes cités. Les réponses ont été portées à la connaissance de la Cour entre le 27 juin et le 25 juillet 2013. La Cour a également consulté l'Assemblée des départements de France (AdF) en adressant à son

---

<sup>6</sup> Infocentre retraçant les budgets et les comptabilités du secteur public local et de la santé.

<sup>7</sup> La fédération française du matériel d'incendie (FFMI), représentant les fournisseurs de matériels et de services de protection incendie et la fédération française de la carrosserie (FFC) représentant, notamment, les constructeurs d'ambulances.

<sup>8</sup> Cf. la liste des personnes rencontrées en annexe 7.

président un relevé d'observations provisoires le 12 juin 2013 ; le directeur général de l'AdF a fait connaître ses remarques sur ce document le 23 juillet 2013.

Le projet de rapport, tenant compte de l'analyse que la Cour a fait des observations formulées, a été délibéré le 25 juillet 2013 par la quatrième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Bayle, président de chambre, et composée de MM. Cazanave, Vachia et Prat, conseillers maîtres, ainsi que, en tant que rapporteur, M. Chapat, rapporteur extérieur, et, en tant que contre-rapporteur, M. Ganser, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 3 septembre 2013 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de MM. Migaud, premier président, Bayle, Bertrand, rapporteur général du comité, Mme Froment-Meurice, MM. Durrleman, Levy, Lefas, Briet, et Mme Ratte, présidents de chambre, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.



## Résumé

Les dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) se sont élevées en 2012 à 4,7 Md€, dont plus de 80 % au titre du fonctionnement. Ces dépenses sont financées pour près de 90 % par les collectivités territoriales.

Face à l'ampleur de ces coûts pour les collectivités territoriales<sup>9</sup>, la mise en commun des ressources, que ce soit entre SDIS ou avec d'autres structures, est un important moyen possible de maîtrise de leurs dépenses.

Toutefois, le cadre juridique sur lequel doivent s'appuyer les SDIS pour développer ces coopérations mérite d'être simplifié et, lorsque cela est nécessaire, complété, afin d'en favoriser la mise en œuvre.

Parmi les mutualisations existantes, celles ayant trait aux activités opérationnelles sont les plus fréquentes. Malgré les recommandations déjà formulées par la Cour, le traitement commun des appels avec les services d'aide médicale d'urgence ne progresse que lentement. Pour remédier à cette situation, le recours à un encadrement par la loi doit être envisagé. Une telle coopération pourrait également être mise en œuvre entre SDIS voisins, notamment ceux de taille modeste, pour lesquels la permanence du traitement des appels obère la ressource disponible.

Les départements sont les partenaires privilégiés des SDIS, au sein de groupements de commandes ou par la mise en commun de fonctions comme l'entretien des véhicules, mais l'extension de la mutualisation à d'autres domaines, comme la gestion des ressources humaines, est souhaitable.

Les achats constituent un domaine où la mutualisation progresse, que ce soit en recourant à des groupements de commandes ou aux centrales d'achats. La place prise par l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) dans l'intermédiation augmente. Toutefois, ce mode d'acquisition n'est pas majoritaire et la part de l'UGAP dans les achats des SDIS reste inférieure à 10 %. Pour de nombreux équipements, l'achat

---

<sup>9</sup> En 2011, ce coût était de 80 € par an et par habitant, dont 89 % étaient financés par les collectivités territoriales. Au sein de ces 89 %, plus de 57 % provenaient des départements (source : DGSCGC).

individuel, que les SDIS justifient par la spécificité de leurs besoins, reste la règle. Cette pratique a un coût.

Les SDIS arment, pour la majorité d'entre eux, de nombreuses équipes spécialisées (plongeurs, traitement des risques chimiques ou radiologiques, intervention en milieux périlleux, etc.) dont les taux d'activité sont souvent faibles. Cette situation est en elle-même porteuse de risques au regard du maintien des capacités opérationnelles. En outre, ces spécialités nécessitent un investissement initial en formation et en équipements et induisent des coûts de fonctionnement, notamment de formation continue, élevés. Une réflexion doit être conduite sur la mise en commun de ces équipes.

La formation constitue un domaine essentiel de l'activité des SDIS dans lequel la mutualisation est encore peu développée malgré quelques initiatives. Les SDIS méconnaissent les possibilités de formation disponibles au sein des SDIS des départements voisins, ce qui est d'autant plus dommageable que les investissements nécessaires à la création de certaines installations de formation (maison à feu, simulateurs d'incendie, notamment) sont importants.

La mutualisation pour les interventions spécialisées et pour certaines formations suppose de dépasser le cadre départemental.

La zone de défense et de sécurité, parce qu'elle offre une assise géographique suffisamment étendue et parce que le préfet de zone est déjà investi de prérogatives de coordination et de direction en matière de sécurité civile, constituerait le cadre adapté. En fonction des spécificités des territoires, des sous-ensembles pouvant répondre à une logique de « bassin de risques » pourraient, par ailleurs, être déterminés.

Cette nouvelle mission d'organisation confiée au préfet de zone devrait s'accompagner de l'adoption de documents de planification, sous la forme de schémas zonaux de coordination, à articuler avec les documents stratégiques existants (schéma départemental d'analyse et de couverture des risques -SDACR-, schéma régional d'organisation des soins -SROS-).



## Récapitulatif des recommandations :

- *mettre en place une régulation unique du secours à personne en rendant obligatoire l'unification des centres de traitement des appels dans tous les départements qui en sont dépourvus (recommandation déjà faite dans le rapport public thématique de 2011, renforcée) (recommandation n° 3) ;*
- *élaborer, sous la responsabilité des préfets de zone de défense et de sécurité, un schéma de rapprochement des centres de traitement des appels des SDIS (recommandation n° 4) ;*
- *expérimenter, au sein d'une zone de défense et de sécurité, la mutualisation des équipes spécialisées des SDIS et l'élaboration d'un schéma zonal d'implantation et de coordination de ces équipes (recommandation n° 7) ;*
- *rationaliser l'emploi et le développement des équipements de formation (recommandation n° 5) :*
  - *en recensant la disponibilité des installations lourdes de formation existantes et en mettant cette information à la disposition des préfets et des SDIS ;*
  - *en rendant obligatoire, avant toute création d'une installation lourde de formation, une étude examinant les possibilités de satisfaire le besoin de formation en utilisant mieux les installations existantes et les possibilités de mutualisation offertes par l'installation envisagée ;*
  - *en mettant en œuvre, sous la responsabilité du préfet de zone de défense et de sécurité, un schéma zonal des installations lourdes de formation ;*
- *systématiser, en le rendant obligatoire si nécessaire, l'échange, sous la responsabilité du préfet de département, des données géographiques entre les SDIS et les exploitants d'équipements publics ou de sites à risques (recommandation n° 2) ;*
- *simplifier le cadre juridique de la coopération applicable aux SDIS et publier les textes d'application relatifs aux services fonctionnels communs, prévus au III de l'article L .5111-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) (recommandation n° 1) ;*
- *recourir davantage aux groupements de commandes ou aux centrales d'achat et poursuivre les travaux engagés pour faire converger les caractéristiques techniques des engins de lutte contre l'incendie (recommandation n° 6).*



## Introduction

La "départementalisation", c'est-à-dire le transfert des moyens de lutte contre l'incendie des communes et de leurs groupements aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), instituée par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours a constitué une étape importante vers la rationalisation des moyens des SDIS.

Ce changement de périmètre d'organisation s'est accompagné d'un effort d'investissement soutenu, notamment, en matière de casernement et d'équipements. Les dépenses de personnel ont également progressé<sup>11</sup> de manière dynamique.

Les SDIS tirent, à titre principal<sup>12</sup>, leurs ressources des financements accordés par les départements. Or ceux-ci, comme le souligne la Cour dans son rapport public annuel de 2013<sup>13</sup>, connaissent une situation financière fortement contrainte.

Dans ce contexte, il est devenu plus difficile pour chaque SDIS de continuer à assumer, de manière isolée, les coûts nécessaires pour répondre à la diversité des risques potentiels.

Une mutualisation accrue des dépenses, entre SDIS, avec les autres acteurs du secours aux personnes ou avec les collectivités territoriales, est donc un enjeu particulièrement important et actuel. Celle-ci vise en effet à regrouper des biens, des équipements ou des services de manière à en diminuer le coût individuel ou à apporter une meilleure réponse aux risques à un coût inchangé.

Cependant, si des économies peuvent encore être réalisées à la faveur d'une plus grande mutualisation des achats des SDIS, la présente enquête, qui poursuit et complète les travaux des juridictions financières

---

<sup>11</sup> Les dépenses de personnel ont crû de 54 % entre 2002 et 2010. Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services départementaux d'incendie et de secours*. La Documentation française, novembre 2011, 354 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

<sup>12</sup> Pour plus de 51 % en 2011 : 57 % des 89 % apportés par les collectivités territoriales (source : DGSCGC).

<sup>13</sup> Cour des comptes, *Rapport public annuel 2013*, Tome I, volume I-1, première partie. La situation et les perspectives financières des départements, p 65-116. La Documentation française, février 2013, 657p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

ayant conduit à la publication, en novembre 2011, du rapport public thématique de la Cour et des chambres régionales des comptes sur ces services<sup>15</sup>, montre que les principaux leviers d'une dépense plus efficiente se situent dans la rationalisation de l'emploi des ressources humaines, qu'elles soient affectées au traitement des appels d'urgence, à la formation ou aux équipes d'intervention spécialisées.

---

<sup>15</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services départementaux d'incendie et de secours*. La Documentation française, novembre 2011, 354 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

# Chapitre I

## Le cadre de la mutualisation

### I - Les enjeux financiers

Les dépenses totales des SDIS se sont élevées à 4,7 Md€ en 2012, en légère décline depuis 2010<sup>16</sup>.

Hors amortissement de la dette et charges exceptionnelles, ces dépenses, d'un montant de 4 612 M€, se répartissent ainsi :

- 3 130 M€ de dépenses de personnel, soit 68 % ;
- 663 M€ pour les acquisitions d'immobilisations, soit 14,4 % ;
- 757 M€ de dépenses de fonctionnement courant (hors charges financières, charges calculées et dépenses de personnel), soit 16,4 % ;
- 62 M€ de charges financières, soit 1,3 %.

---

<sup>16</sup> Les dépenses totales des SDIS se sont élevées à 4 734 M€ en 2010, à 4 710 M€ en 2011 et à 4 613 M€ en 2012 (source : infocentre CCI de la DGFIP).

## A - Les dépenses d'investissement

### 1 - Les immobilisations

Le patrimoine des SDIS<sup>17</sup> s'élève à 11,2 Md€<sup>8</sup> fin 2012, dont 40 % environ constitués de matériels spécifiques d'incendie et de secours<sup>19</sup> (véhicules d'incendie et de secours, matériel et outillage techniques, transmissions).

La valeur des moyens opérationnels inscrite au bilan des SDIS (7,6 Md€)<sup>20</sup> a progressé en moyenne de plus de 7 % par an entre 2010 et 2012. En dehors des casernements et des réseaux de transmission<sup>21</sup>, la valeur d'actif des matériels d'incendie et de secours des SDIS (4,6 Md€) a augmenté en moyenne de plus de 5 % par an.

### 2 - Les dépenses d'investissement

Près de 60 % des dépenses d'investissement des SDIS portent sur des biens qui pourraient être acquis dans le cadre d'achats groupés afin d'en diminuer les coûts.

Les dépenses relatives aux moyens opérationnels ont augmenté jusqu'en 2011 à un rythme soutenu. Toutefois, les dépenses d'investissement des SDIS (hors immobilier) ont reculé en 2012 (419 M€ en 2011, 381 M€ en 2012)<sup>22</sup>.

Les acquisitions de véhicules de lutte contre l'incendie, ont été divisées par deux en six ans, passant de près de 600 véhicules en 2006, à 330 en 2011, représentant un marché de l'ordre de 120 M€<sup>23</sup>. Selon les professionnels<sup>24</sup>, ce niveau d'étiage devrait se maintenir.

---

<sup>17</sup> Y compris celui mis à leur disposition par les collectivités territoriales.

<sup>18</sup> Données extraites de l'infocentre CCI de la DGFIP.

<sup>19</sup> Hors constructions.

<sup>20</sup> Hors immobilisations « en cours », y compris les immobilisations mises à disposition.

<sup>21</sup> Dont la valeur a progressé fortement en raison du déploiement du réseau « Antares » (Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours).

<sup>22</sup> Données extraites de l'infocentre CCI de la DGFIP.

<sup>23</sup> Apprécié TTC, les SDIS tenant leur comptabilité toutes taxes comprises. Données : Fédération française du matériel d'incendie (FFMI).

<sup>24</sup> Fédération française du matériel d'incendie (FFMI), représentant les fournisseurs de matériels et de services de protection incendie.

En revanche, les commandes annuelles de véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) ont continué de progresser, s'établissant actuellement à 550 véhicules. Les 450 véhicules acquis en 2010 ont coûté environ 50 M€. Les fabricants estiment que la demande devrait continuer de croître, malgré l'allongement constaté de la durée d'utilisation des matériels, qui augmente de 8 à 10/12 ans<sup>25</sup>, en raison des besoins d'assistance grandissants du corps social qui nécessitent une utilisation accrue de ce type de véhicule par les SDIS.

## **B - Les dépenses de fonctionnement**

S'agissant des dépenses de fonctionnement (757 M€ en 2012, hors dépenses de rémunération), en croissance modérée depuis 2009<sup>26</sup> (+ 3 %), près de 90 % d'entre-elles peuvent également faire l'objet de mutualisations.

Certaines de ces dépenses apparaissent maîtrisées ou en baisse sur la période 2010-2012<sup>27</sup>, en particulier dans les domaines où des mesures de rationalisation ont été mises en œuvre (dépenses d'affranchissement ou télécommunication, qui régressent respectivement de 28 % et de 7 %), le cas échéant en recourant à la mutualisation des achats (produits pharmaceutiques, en baisse de 9 %) ou à des prestataires externes (entretien du parc de véhicules).

## **C - Les dépenses de personnel**

Pour leur part et sur la même période, les dépenses de rémunération ont continué de progresser.

---

<sup>25</sup> La Cour a observé que la durée d'utilisation constatée par les industriels (10 à 12 ans) pouvait être très différente des durées d'amortissement retenues par certains SDIS et figurant dans leurs comptes (20 ans, soit la durée maximale indicative figurant dans l'instruction budgétaire et comptable de la DGFIP relative aux services d'incendie et de secours M61). Il résulterait de cette situation un sous-amortissement des véhicules, susceptible de mettre les services concernés en difficulté au terme de la durée d'usage effectif du bien.

<sup>26</sup> Les dépenses de fonctionnement des SDIS, hors dépenses de rémunération, s'élevaient à 735 M€ en 2009.

<sup>27</sup> Cf. tableau en annexe 4.

**Tableau n° 1 : évolution 2009-2012 des dépenses de personnel des SDIS (en M€)**

2009	2010	2011	2012	Évolution 2009-2012
2 889	3 006	3 056	3 130	8,3 %

Source : Cour des comptes : à partir des données de l'infocentre CCI de la DGFIP

Le champ de la mutualisation des dépenses de fonctionnement (hors rémunérations) ou d'investissement représente un montant annuel de plus d'1 Md€. Cependant, les mutualisations en matière de ressources humaines ne doivent pas être négligées car elles portent sur un montant de dépenses trois fois supérieur.

## II - Les bases juridiques possibles

Les bases légales pour fonder les coopérations des SDIS avec d'autres collectivités publiques sont diverses.

### A - L'EPIDIS : un cadre juridique spécifique jamais employé

Le législateur a prévu dans la loi n° 2004-811, du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile<sup>28</sup>, la possibilité, pour les SDIS, d'exercer en commun certaines de leurs fonctions au sein d'un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours<sup>29</sup> (EPIDIS). Ses compétences peuvent porter sur :

- l'acquisition, la location et la gestion d'équipements et de matériels, ainsi que la constitution de groupements de commandes ;
- la formation des sapeurs-pompiers ;

<sup>28</sup> Codifiée aux articles L. 1424-51 à L. 1424-58 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

<sup>29</sup> Loi n° 2004-811 du 13 août 2004, de modernisation de la sécurité civile



- la prise en charge des dépenses afférentes aux opérations de secours exposées entre départements voisins ;
- l'information et la sensibilisation du public aux risques affectant la sécurité des personnes et des biens ;
- la réalisation d'études ou de recherches.

La gouvernance de l'EPIDIS est proche de celle d'un SDIS. Il est en effet dirigé par un conseil d'administration, doté d'un président élu, regroupant les présidents des conseils d'administration des SDIS membres ainsi que des représentants de chacun de ces conseils, et d'un directeur nommé par le président du conseil d'administration.

Ce cadre juridique, malgré son ancienneté (2004), n'a jamais été employé. Le seul organisme qui s'y apparente est l'entente pour la forêt méditerranéenne, qui dispose, il est vrai, d'une large compétence fédératrice étendue jusqu'aux collectivités territoriales.

#### **L'entente pour la forêt méditerranéenne**

Créée en 1963, l'entente pour la forêt méditerranéenne a reçu un fondement législatif en 2004<sup>30</sup>.

Les dispositions régissant cet établissement, codifiées aux articles L. 1424-59 à L. 1424-68 du Code général des collectivités territoriales, prévoient que « pour renforcer leur participation à la protection de la forêt méditerranéenne, les régions, les départements, les établissements de coopération intercommunale et les services départementaux d'incendie et de secours territorialement concernés peuvent décider, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, d'adhérer à un établissement public œuvrant pour la protection de la forêt méditerranéenne et de son environnement. »

Permettant d'associer, à la différence de l'EPIDIS, des collectivités territoriales et des SDIS, l'entente, dont le siège est fixé à Valabre (Bouches-du-Rhône) regroupe, à ce jour, la collectivité territoriale de Corse, 14 départements et 14 SDIS du littoral méditerranéen. Elle exerce ses compétences dans des domaines non réellement différents de ceux ouverts aux EPIDIS :

---

<sup>30</sup> Par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004, de modernisation de la sécurité civile.

*« 1° L'expérimentation, la location, l'acquisition et la gestion d'équipements et de matériels, ainsi que la constitution entre ses membres d'un groupement de commandes afin de coordonner et grouper les achats ;*

*2° En liaison avec les organismes compétents en la matière, la formation des différents personnels et agents concernés par la protection de la forêt méditerranéenne et la sécurité civile, en particulier les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ;*

*3° L'information et la sensibilisation du public ;*

*4° La réalisation d'études et de recherches ;*

*5° La mise en œuvre de nouvelles technologies.<sup>31</sup> »*

De façon générale, l'EPIDIS est perçu comme un échelon administratif supplémentaire qui engendrerait des coûts additionnels alors qu'il porte sur des compétences aisément mutualisables par d'autres dispositifs conventionnels jugés plus souples.

Par ailleurs, et comme le relève le directeur général de l'Assemblée des départements de France, le statut de l'EPIDIS, calqué sur celui des SDIS et qui ne permet pas d'associer les collectivités territoriales, n'est pas adapté pour des mutualisations dans les domaines non opérationnels, par nature non directement liés au statut particulier des services d'incendie et de secours et à l'emploi de sapeurs-pompiers.

## **B - Les autres dispositions du code général des collectivités territoriales**

De nombreuses dispositions du code général des collectivités territoriales (CGCT), parfois redondantes, prévoient la possibilité, pour les SDIS, de conclure des conventions en vue de mutualiser ou d'externaliser leurs activités, que celles-ci relèvent du domaine opérationnel ou de fonctions support.

L'article L. 1424-1 reconnaît aux SDIS un pouvoir général de contractualisation avec les collectivités locales ou leurs établissements publics dans les domaines ayant trait à la gestion non opérationnelle de leurs services. L'article L. 1311-2 permet aux collectivités territoriales, de conclure, jusqu'au 31 décembre 2013, des baux emphytéotiques

---

<sup>31</sup> Article L. 1424-60 du CGCT.

administratifs en vue de construire des casernes au profit des SDIS. L'article L. 1424-35-1 précise que le département peut, à la demande du SDIS, effectuer l'entretien de l'ensemble des moyens matériels de ce dernier.

Les dispositions de l'article L. 5111-1 du CGCT portant sur la coopération locale prévoient en outre la possibilité, pour les départements, les régions, leurs établissements publics, leurs groupements et les syndicats mixtes de conclure des conventions ayant pour objet la réalisation de prestations de services. L'article L. 5111-1-1 du même code précise les modalités d'exercice en commun, par une mise à disposition ou par la création d'un service unifié, des activités mutualisées, selon que celles-ci portent ou non sur des activités opérationnelles.

Selon le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises « l'existence de plusieurs dispositifs visant à rationaliser la gestion des fonctions supports en vue de la réalisation d'économies (...), ne semble (...) pas devoir être perçue comme surabondante. (...), elle vise (...) à répondre, par la souplesse qu'elle autorise, aux souhaits des élus de (...) disposer d'une grande latitude dans le choix du mode de mutualisation qu'ils entendent mettre en œuvre (...) en fonction de leur situation spécifique. »

Pour la Cour, cette multiplicité de textes, dont certains de portée générale paraissent suffisants, est plutôt de nature à entretenir la confusion sur le cadre juridique dans lequel doivent s'inscrire les conventions de coopération que peuvent conclure les SDIS. Ainsi, dans le domaine opérationnel, plus de 30 % des conventions examinées par la Cour<sup>32</sup> ne disposent d'aucun visa, plus de 50 % visent des dispositions autres que celles relatives à l'exercice en commun de compétences, 12 % visent des dispositions réglementaires inappropriées et 8 % des dispositions abrogées. La Cour recommande donc que le cadre juridique des coopérations que peuvent pratiquer les SDIS soit rationalisé afin que l'objectif de mutualisation soit facilité et encouragé.

---

<sup>32</sup> Soit un échantillon de 25 conventions interdépartementales d'assistance mutuelle.

### **III - Les partenaires de la mutualisation**

#### **A - Les services de l'État**

Les collaborations avec les services de l'État dans le domaine opérationnel ont vocation à relever du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) mis en œuvre sous l'autorité du préfet. Dans ce cadre, la mutualisation peut améliorer la qualité du service rendu tout en diminuant les coûts de gestion.

Ainsi, dans le Bas-Rhin, une base de données centralisée et partagée, relative aux établissements recevant du public, accessible aux services de la préfecture comme des sous-préfectures ainsi qu'aux communes, est en cours de création afin d'éviter la redondance de fichiers, permettre un meilleur suivi des établissements et, à terme, obtenir une augmentation du respect des prescriptions émises.

Il en va ainsi également des partenariats qui peuvent être mis en œuvre avec les services d'aide médicale d'urgence (SAMU) pour la régulation du secours à personne, même si ces réalisations restent d'un nombre insuffisant (*cf. infra*).

Hors du domaine opérationnel, les mises en commun de moyens restent ponctuelles et peu nombreuses. Des SDIS ont conclu des conventions avec les services de l'État afin de bénéficier, par exemple, de mises à disposition réciproques d'installations. Tel est le cas du SDIS des Pyrénées-Orientales avec les services du ministère de la défense s'agissant des installations du centre national d'entraînement commando de Montlouis.

Ces initiatives constituent surtout des réponses à des besoins spécifiques. Elles sont difficiles à systématiser, mais elles doivent être encouragées.

#### **B - Les établissements et les entreprises publiques ou privées**

Les coopérations opérationnelles avec les établissements publics ou les entreprises publiques ou privées maîtres d'ouvrage ou exploitantes d'installations génératrices de risques importants présentent un caractère quasi général. Les conventions de mutualisation portent alors sur les échanges d'informations, la formation aux risques spécifiques ou sur le traitement des risques.

Un volet important de cette mutualisation vise les données géographiques numérisées. Ces échanges présentent toutefois un caractère facultatif. Pour les améliorer, la DGSCGC développe au niveau national des partenariats avec les grands opérateurs de réseaux, notamment d'infrastructures, en vue de mettre les informations collectées à la disposition des zones de défense et de sécurité, des préfetures ainsi que des SDIS.

Toutefois, compte tenu du caractère essentiel de ces données pour la prévention des risques, la gestion des crises et la protection des populations, il conviendrait que ces échanges soient structurés et que les préfets de département puissent s'assurer de leur exhaustivité.

## C - Les départements

Les SDIS sont financés à 89 % par les collectivités territoriales dont, au premier rang, les départements, contributeurs à hauteur de 57 % (2,4 Md€) de la part « collectivités »<sup>33</sup>.

Cette contribution représente près de 10 % des dépenses de fonctionnement des départements, hors intérêts de la dette et dépenses sociales d'intervention<sup>34</sup>.

Ce financement prépondérant des SDIS par les départements<sup>35</sup> est prolongé par une gouvernance proche de celle des départements dès lors que le président du conseil général préside le conseil d'administration du SDIS (CASDIS) ou sinon l'un des membres du conseil d'administration, désigné par le président du conseil général<sup>36</sup> et que le président du CASDIS participe à la nomination du directeur. En outre, le département comme le CASDIS sont consultés avant l'adoption du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> Données 2011, DGSCGC.

<sup>34</sup> Les dépenses des départements, hors intérêts de la dette, se sont élevées en 2011 à 53,6 Md€, dont 29,1 Md€ de dépenses sociales d'intervention (données DGCL).

<sup>35</sup> Qui n'est toutefois pas une règle absolue puisque 35 % des SDIS, toutes catégories confondues restent majoritairement financés par les communes et les EPCI (données DGSCGC).

<sup>36</sup> En application de l'article L. 1424-27 du CGCT.

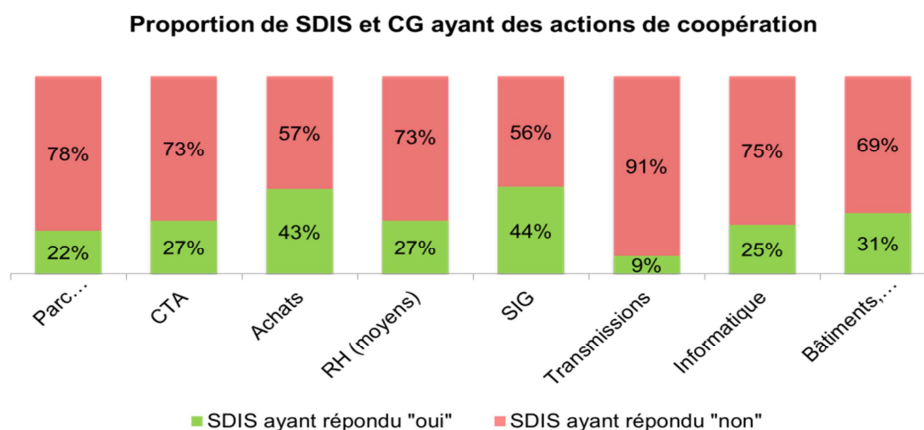
<sup>37</sup> En application de l'article L. 1424-7 du CGCT.

## 1 - Des conventions de partenariat nombreuses et variées

Selon un recensement de l'Assemblée des départements de France, 80 % des SDIS déclarent mettre en œuvre des coopérations avec le département.

Les activités les plus fréquemment citées sont les achats et le partage d'informations géographiques (pour plus de 40 % des SDIS). Cependant, la gestion informatique ou l'entretien du parc automobile, qui constituent des domaines présentant de fortes convergences, ne sont mutualisés avec les services du département que par moins de 30 % des SDIS.

Graphique n° 1 :



Source : Assemblée des départements de France.

Dans certains cas, la coopération entre le SDIS et le département porte sur un domaine étendu. En Ille-et-Vilaine, un groupement de commandes a été constitué pour les achats informatiques et de fournitures. L'affranchissement du courrier, les travaux de reprographie et les prestations de télécommunication sont mutualisés. Le département fait bénéficier le SDIS de son expertise en matière de schéma directeur des systèmes d'information et de communication et le SDIS a ouvert l'accès de ses cabinets médicaux aux médecins qui interviennent pour le compte du département. Dans une démarche d'intégration plus large, celui-ci et le SDIS souhaitent mettre en commun leurs ateliers et leurs services logistiques, étendre le groupement de commandes aux équipements individuels, aux vêtements de travail ainsi qu'aux matériels

et aux pièces détachées automobiles et mutualiser l'entretien des matériels roulants de certains sites.

Par ailleurs, des mutualisations dans des domaines nouveaux ont pu être relevées, comme la création d'un correspondant « informatique et liberté » commun.

## **2 - La mise en œuvre juridique**

La grande proximité du SDIS avec le département et l'objectif d'une plus grande mutualisation des coûts ne doit pas conduire à retenir des dispositifs ne présentant pas toutes les garanties de régularité juridique ou comptable.

Ainsi, la chambre régionale des comptes du Centre, Limousin a relevé le défaut de base juridique pendant quatre mois des prestations de construction et de gestion du patrimoine immobilier du SDIS d'Eure-et-Loir réalisées par le département, pour lesquelles le dispositif conventionnel était parvenu à échéance sans qu'une nouvelle convention ne soit entrée en application.

Dans un autre cas, ce sont les conditions de mise en œuvre du transfert au département, par convention, de la compétence en matière de construction, de gestion, d'entretien et de maintenance immobilière du patrimoine d'un SDIS qui faisaient question car elles conduisaient ce dernier à ne plus compter à son bilan les biens concernés ni à son compte de résultat les charges s'y rapportant.

Certains dispositifs nécessitent encore des précisions. Tel est le cas de celui prévu par le III de l'article L. 5111-1-1 du CGCT qui offre aux départements, aux régions, à leurs établissements publics et aux syndicats mixtes auxquels ceux-ci appartiennent la possibilité de mettre en commun des services administratifs ou techniques au sein d'un service unifié, lorsque les collectivités concernées ne souhaitent pas recourir à la création d'un syndicat mixte. L'Assemblée des départements de France souhaite l'intervention du décret d'application<sup>38</sup>, prévu par la loi.

La direction générale des collectivités locales (DGCL), tout en précisant, que, selon elle, « les dispositions du III de l'article L. 5111-1-1 du CGCT n'exigent pas de décret d'application », admet que des éclaircissements peuvent être nécessaires et indique qu'une circulaire sera

---

<sup>38</sup> L'absence de texte d'application a donné lieu à une question orale de M. le sénateur Sido, au ministre de l'intérieur le 23 avril 2013.

prochainement adressée aux préfets « afin d'assurer une meilleure information des régions et des départements ».

Enfin, certains SDIS s'interrogent sur la portée à donner au principe de libre accès à la commande publique lors de l'établissement de coopérations avec le département.

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

*En matière d'achats, le domaine des mutualisations possibles pour les SDIS est vaste : son montant annuel est de plus d'1 Md€. De surcroît, les dépenses de rémunération, d'un montant trois fois supérieur, sont à prendre en considération pour rechercher des économies grâce à des mutualisations.*

*Pour mettre en œuvre des coopérations, plusieurs cadres juridiques sont disponibles. Certains, prévus spécifiquement pour les SDIS, apparaissent obsolètes ou redondants, notamment avec des dispositions de portée générale en matière de coopération locale. Une clarification du cadre juridique applicable contribuerait utilement à la promotion des actions de coopération.*

*Par ailleurs, malgré leur importance pour l'anticipation et la gestion des risques, les échanges de données géographiques au profit des SDIS présentent un caractère facultatif.*

*La Cour recommande donc de :*

- 1. simplifier le cadre juridique de la coopération applicable aux SDIS et de publier les textes d'application relatifs aux services fonctionnels communs, prévus au III de l'article L.5111-1-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) ;*
  - 2. systématiser, en le rendant obligatoire si nécessaire, l'échange, sous la responsabilité du préfet de département, des données géographiques entre les SDIS et les exploitants d'équipements publics ou de sites à risques.*
-



## **Chapitre II**

### **Les domaines de la mutualisation**

#### **I - La coopération opérationnelle**

##### **A - La coopération avec les voisins géographiques**

###### **1 - Les interventions aux limites du département**

60 % des SDIS<sup>39</sup> ont conclu des conventions visant à organiser avec les départements voisins, le plus souvent par des mises à disposition, les secours dans les zones limitrophes afin de réduire les délais d'intervention.

Ces conventions précisent généralement les zones concernées ainsi que les modalités de remboursement des charges correspondantes. Parfois, sur le fondement de la réciprocité, l'absence de compensation financière est explicitement prévue. Une telle pratique, qui ne retrace pas les coûts transférés entre SDIS, est contraire à l'article R. 5111-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui fixe les modalités de remboursement des frais de fonctionnement d'un service mis à disposition.

De manière novatrice, les SDIS de la Haute-Marne et des Vosges ont choisi, pour traiter les risques situés en limite commune des deux

---

<sup>39</sup> 59 SDIS sur 96 en 2011. Source : annuaire statistique 2012, DGSCGC

départements, de construire un centre de secours commun regroupant les moyens de deux centres de première intervention de chaque SDIS proches géographiquement. Ce regroupement, qui s'est accompagné de l'affectation d'un véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) ainsi que d'une extension du périmètre de responsabilité du centre mutualisé, a conduit à une amélioration du taux d'activité, qui est passé de 35 interventions annuelles pour l'ensemble des deux centres, à près de 110 interventions.

## 2 - Les coopérations transfrontalières

Il y a plusieurs exemples de coopération transfrontalière aboutie.

Depuis 2010, les relations entre le Jura et le canton de Vaud (Suisse) sont organisées par un accord sur les mesures de prévention et d'alerte en cas d'événement mettant en danger la population ou l'environnement. Cet accord prévoit les réponses à apporter et, notamment, la possibilité pour les services de secours de l'une des parties d'intervenir sur le territoire de l'autre, ainsi que les modalités de communication sur le sinistre.

Le département du Bas-Rhin a développé, avec le soutien de la zone de défense et de sécurité, de nombreuses mutualisations avec les services allemands.

Un bateau pompe (baptisé EUROPA 1) destiné au traitement des sinistres sur le Rhin, tant en territoire français qu'allemand, est armé alternativement à partir de Strasbourg par des équipages des deux pays<sup>40</sup>. Le navire est géré conjointement par l'administration de l'arrondissement de l'Ortenau (Allemagne), le département et le SDIS du Bas-Rhin au sein d'un groupement local de coopération transfrontalière, propriétaire. L'équipement, d'un coût 2,5 M€, a été financé à hauteur de 40 % par le programme européen INTERREG, de 30 % par le Land de Bade-Wurtemberg et de 30 % par des collectivités publiques françaises<sup>41</sup>. Son budget de fonctionnement<sup>42</sup> est alimenté par les contributions des membres du groupement local de coopération.

---

<sup>40</sup> En journée, l'armement du navire est assuré par le SDIS du Bas-Rhin, la nuit et le week-end, celui-ci est assuré par les pompiers de Kehl.

<sup>41</sup> L'État pour 0,29 M€, le département du Bas-Rhin pour 0,30 M€, le SDIS du Bas-Rhin pour 0,035 M€, la région Alsace pour 0,075 M€ ainsi que le port autonome de Strasbourg pour 0,05 M€.

<sup>42</sup> 0,14 M€ pour l'exercice 2013.

Ses interventions, en augmentation par rapport à 2011, restent néanmoins à un niveau modeste (44 en 2012).

## **B - Le traitement de l'alerte**

### **1 - Le coût de la permanence du traitement de l'alerte**

La permanence du traitement de l'alerte consomme une part non négligeable des moyens humains des SDIS. Pour ceux de taille moyenne ou faible, le coût de cette permanence paraît disproportionné avec le niveau d'activité.

Dans les SDIS les plus petits (5<sup>ème</sup> catégorie), les effectifs affectés en centre de traitement de l'alerte et de conduite des opérations (CTA-CODIS<sup>43</sup>) représentent plus de 16 % des effectifs de sapeurs-pompier professionnels (SPP) du SDIS<sup>44</sup> et la permanence de la gestion de l'alerte et des opérations mobilise chaque jour, de manière continue, plus de 30 %<sup>45</sup> des effectifs de sapeurs-pompier professionnels de garde.

Pourtant ces SDIS ne réalisent qu'un nombre limité d'interventions journalières, inférieur à 25<sup>46</sup>.

#### **Les effectifs dédiés au traitement de l'alerte et le niveau d'activité**

Les SDIS effectuent en moyenne 104<sup>47</sup> interventions par jour. Pour apprécier pleinement l'activité d'un centre de traitement de l'alerte et de conduite des opérations (CTA-CODIS), il convient d'ajouter aux appels donnant lieu à intervention, ceux ne conduisant pas à un départ. Toutefois, pour un SDIS comme celui de la Haute-Marne, classé en 4<sup>ème</sup> catégorie, la moyenne est de 39 interventions journalières, pour un nombre compris, selon les SDIS de la catégorie entre 25 à 50 interventions.

<sup>43</sup> CTA-CODIS : centre de traitement de l'alerte – centre opérationnel départemental d'incendie et de secours.

<sup>44</sup> 10,5 ETP pour un effectif moyen de 63,5 sapeurs-pompier professionnels (SPP) – Source : InfoSDIS, DGSCGC.

<sup>45</sup> L'effectif moyen de SPP de garde en CTA-CODIS (jour et nuit) pour cette catégorie est de 5,54 SPP, pour un effectif moyen de garde (jour et nuit) de 16,90 SPP.

<sup>46</sup> Le nombre d'interventions journalières des SDIS de cette catégorie est compris entre 14 et 32, pour une moyenne de 24 interventions – Source : Annuaire statistique 2012, DGSCGC.

<sup>47</sup> Source : InfoSDIS 2012, DGSCGC.

L'effectif affecté au CTA-CODIS de la Haute-Marne est de 19 sapeurs-pompiers et l'effectif de permanence de quatre, dont un chef de salle et trois opérateurs en journée et d'un chef de salle accompagné d'un opérateur pour la nuit.

Comme ce SDIS intervient en moyenne 40 fois par jour, sur la base de vacations de 12 heures, chaque opérateur de ce CTA-CODIS traite donc en moyenne moins d'une intervention par heure. En prenant comme référence le nombre le plus élevé d'interventions journalières pour les SDIS de 4<sup>ème</sup> catégorie, soit 50, chaque opérateur ne traiterait qu'une intervention par heure.

L'effectif de sapeurs-pompiers professionnels de ce SDIS étant de 114 ETP, le traitement de l'alerte en mobilise l'équivalent de 17 %.

C'est pourquoi ce SDIS souhaiterait pouvoir mutualiser son CTA avec celui d'un département limitrophe, afin d'en partager les coûts.

## **2 - La mutualisation de l'alerte entre SDIS voisins**

Il existe désormais des systèmes d'échange d'informations, de cartographie ou de suivi des moyens qui permettent de mettre en commun des CTA-CODIS entre SDIS voisins.

Ces regroupements, qui pourraient être réalisés sans modifier les conditions d'engagement des moyens, qui resteraient de la responsabilité du directeur du SDIS et du préfet territorialement compétents, permettraient des économies de personnel, d'équipements et de locaux.

L'existence de problématiques géographiques communes (pour un massif, une frange littorale ou un bassin fluvial), qui peuvent nécessiter une coordination des secours, justifie d'autant plus ces rapprochements.

## **3 - La mutualisation de l'alerte entre SDIS et SAMU**

La Cour, dans son rapport public thématique de 2011 sur les SDIS<sup>48</sup>, soulignait longuement la nécessité d'une meilleure coordination du secours aux personnes. Elle relevait le faible nombre (16 en 2008) de

---

<sup>48</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services départementaux d'incendie et de secours*. La Documentation française, novembre 2011, 354 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

plates-formes communes de traitement des appels entre les SDIS (le « 18 ») et les services d'aide médicale d'urgence (le « 15 »). La Cour recommandait de rendre obligatoire, dans les meilleurs délais, l'unification des centres de traitement des appels.

Ce rapprochement est en effet un levier potentiellement important d'amélioration de l'efficacité de la dépense publique. Au-delà de l'amélioration du secours à la personne qu'il est susceptible d'apporter en favorisant la prise en charge la plus adaptée, il permet d'éviter, autant que possible, de mobiliser de manière redondante sur un même sinistre des véhicules et des équipages des SDIS et des SMUR. Ce risque de doublon inutile, outre son coût, a l'inconvénient d'hypothéquer des moyens qui pourraient être nécessaires par ailleurs.

La DGSCGC indique que le développement de ces structures, continue à être fortement encouragé. Mais leur création relève d'une décision des différents partenaires, en particulier les SDIS, les centres hospitaliers, et les agences régionales de santé (ARS).

Depuis le rapport de la Cour de 2011, la situation ne progresse que très lentement. La mise en œuvre de plates-formes communes reste minoritaire : 22 SDIS sur 96 en 2012<sup>51</sup> ; quant au partage des mêmes installations entre SDIS et SAMU, il n'est mis en œuvre que dans 15 départements<sup>52</sup>.

Aussi, le temps est-il venu de transformer une orientation qui accompagnait la loi n° 2004-811 de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 en obligation légale afin de tirer les pleins bénéfices de ces rapprochements tant en termes de qualité des secours que de maîtrise de la dépense publique.

## II - Les achats

Les achats groupés avaient été considérés comme marginaux par la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale de 2009. Leur part a progressé depuis, mais, selon les indications partielles collectées lors de l'enquête, ils ne constituent toujours pas aujourd'hui le mode d'acquisition majoritaire.

---

<sup>51</sup> Source : annuaire statistique 2012 de la DGSCGC.

<sup>52</sup> Dans les sept autres cas, la mutualisation n'est que « virtuelle » et se fait sans rapprochement physique.

## A - Les différents modes d'achat

En dehors de l'achat individualisé, deux modes d'achat groupé existent, les groupements de commandes et les centrales d'achat.

### 1 - Les groupements de commandes

La possibilité pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de s'associer pour constituer des groupements de commandes est prévue à l'article 8 du code des marchés publics. Chaque membre du groupement s'engage alors, par convention, « à signer avec le cocontractant retenu un marché à hauteur de ses besoins propres, [...] préalablement déterminés ». Les parties prenantes à la convention doivent faire approuver celle-ci par leur conseil d'administration et désigner parmi eux un coordonnateur investi du pouvoir adjudicateur. La convention n'engage que pour les matériels qu'elle mentionne.

Dans l'échantillon examiné par la Cour :

- près de 70 % des groupements de commandes étaient constitués avec le département ; parmi eux, les plus fréquemment rencontrés portaient sur les achats de prestation de services, dont les télécommunications, et l'entretien des véhicules, des bâtiments ou des espaces verts ainsi que sur l'acquisition de pièces automobiles ;
- 30 % des groupements étaient constitués entre SDIS et portaient sur les produits pharmaceutiques et, dans une moindre mesure, l'achat de VSAV ; des SDIS ont mentionné comme limite à cette forme de coopération la difficulté de retenir entre tous les participants des caractéristiques techniques communes pour certains matériels, notamment d'incendie et de secours ;
- les groupements constitués par des SDIS avec d'autres établissements publics ou d'autres collectivités territoriales étaient exceptionnels.

Le groupement de commandes apparaît donc comme une solution d'optimisation privilégiée entre partenaires ayant des besoins proches (entre SDIS et département ou entre SDIS ayant des besoins opérationnels similaires).

## 2 - Les centrales d'achat

Établissement public industriel et commercial (EPIC) créé en 1985, l'Union des groupements d'achats publics (UGAP) assure au profit notamment du secteur public un rôle d'intermédiaire d'achat. Ce modèle est atypique en Europe, au sein de laquelle existent plutôt des centrales d'achat de référencement qui proposent des accords-cadres avec les fournisseurs, ceux-ci concluant un marché avec chaque acheteur public.

L'UGAP, dont les modalités d'intervention sont prévues à l'article 9 du code des marchés publics, propose une interface complète entre les fournisseurs et l'acheteur public (à l'exception de la fonction de stockage), prenant à sa charge la procédure de marché, la réception de la « tête de série », le cas échéant, la réception des matériels, le contentieux du marché ainsi que les avances de règlement aux fournisseurs.

L'UGAP propose une offre spécifique pour les SDIS, regroupée dans un « univers opérationnel de l'incendie et du secours », qui affiche une gamme de près de 4 200 références.

### Le modèle tarifaire de l'UGAP

L'UGAP propose trois grilles de tarification selon la forme de l'achat :

- un prix catalogue, que l'UGAP indique comme étant généralement légèrement inférieur au prix du marché ; l'avantage pour l'acheteur réside alors dans la sécurité juridique apportée ainsi que dans le gain organisationnel résultant de la prise en charge par l'UGAP des coûts support (veille juridique, expression du besoin, suivi des marchés, réception des produits) ;

- un prix minoré, en cas de commandes en volume (prix « grands comptes »), qui permet d'obtenir des réductions de 1 à 3 % par rapport au prix catalogue ;

- dans le cadre d'une démarche « de partenariat », qui associe les SDIS à l'expression des besoins et à la sélection du prestataire, les SDIS s'engageant à acquérir le volume de matériel fixé lors de l'expression des besoins, une tarification fondée sur le prix obtenu auprès du fournisseur auquel s'applique un taux de marge dégressif par tranche de montant

commandé, variable selon les produits ; pour les véhicules d'incendie et de secours, le taux de marge varie de 2,4 % pour les engagements d'achats (au besoin, exprimés par un groupement de SDIS) supérieurs à 30 M€ sur quatre ans et à 4 % pour ceux compris entre 5 et 10 M €<sup>53</sup>.

Lorsqu'ils recourent à l'UGAP, les SDIS ont donc intérêt à constituer des partenariats leur permettant d'obtenir un volume de commandes suffisamment élevé pour accéder au taux de marge le plus bas.

L'UGAP n'est pas la seule centrale d'achat susceptible de permettre de réduire les coûts. Plusieurs SDIS ont indiqué recourir, notamment pour l'acquisition de produits pharmaceutiques, à des structures privées offrant les services d'une centrale d'achat de référencement, telle que la centrale d'achat de l'hospitalisation privée et publique (C.A.H.P.P.)<sup>54</sup>.

Le rôle de l'UGAP sur des marchés aussi spécifiques que ceux du matériel de secours et d'incendie soulève deux types de questions.

D'une part, des SDIS ont exprimé des doutes sur la montée en puissance d'un intermédiaire devenant incontournable et qui serait susceptible d'imposer des prix de vente moins favorables. Ces interrogations doivent pouvoir être levées par la garantie d'une transparence dans la fixation des taux de marge de l'UGAP ainsi que par un dialogue renforcé avec les SDIS clients ou partenaires pour la prise en compte de leurs attentes.

D'autre part, face à la crainte de certains fournisseurs de se trouver privés de l'accès au marché par un acheteur représentant la quasi-totalité des besoins, l'UGAP a exprimé le souci de préserver, dans l'intérêt de ses clients, la diversité de ses approvisionnements, au besoin en procédant à l'allotissement des marchés selon des gammes différenciées.

Sous ces deux réserves, la place de l'UGAP dans les acquisitions des SDIS, doit s'affirmer davantage.

---

<sup>53</sup> Pour les matériels informatiques, le taux de marge est de 5 % et pour le consommable de bureaux de 6 %, pour des tranches d'engagements allant de 5 à 10 M€ HT par an.

<sup>54</sup> Centrale d'achat de référencement, ayant la forme juridique d'une société anonyme.



## **B - L'importance des achats individualisés qui perdurent**

En l'absence de données exhaustives, en particulier sur les groupements de commandes, il est délicat de décrire les parts respectives des différents modes d'acquisition utilisés par les SDIS de manière totalement rigoureuse. Selon les données statistiques de la DGSCGC, les achats mutualisés progressent, mais les marges d'évolution restent importantes.

Le recours à l'UGAP est en croissance régulière (50 M€ en 2009, près de 110 M€ en 2012, soit plus du double en trois ans). Pour les acquisitions spécifiques « incendie », l'UGAP représente actuellement un peu moins du tiers des achats. Cette proportion peut être plus importante pour certains matériels, tels que les véhicules d'assistance et de secours aux victimes (50 % du marché obtenu par l'UGAP) ou, plus généralement, les véhicules, toutes catégories confondues (40 % pour l'UGAP)<sup>55</sup>.

Cependant, globalement, les achats des SDIS auprès de l'UGAP représentent moins de 10 % du total de leurs acquisitions annuelles de biens et services (hors immobilier)<sup>56</sup>. Les marges d'augmentation restent donc importantes.

Une approche par catégorie de matériels montre que les équipements standardisés tels que les casques ou les tenues « modèle F1 » continuent, dans une large majorité des cas (à plus de 80 %), d'être acquis de manière individualisée par les SDIS alors que ces équipements pourraient utilement faire l'objet d'acquisitions groupées.

Les deux tableaux suivants relatifs à la part des différents modes d'achat en 2009 puis en 2011 montrent non seulement les progrès accomplis en deux ans, mais aussi le chemin qu'il reste à parcourir.

---

<sup>55</sup> Cf. tableau en annexe 5

<sup>56</sup> 110 M€, rapportés aux 1 144 M€ dépensés annuellement en investissement et en fonctionnement par les SDIS, hors dépenses de rémunérations et dépenses d'immobilier.

**Tableau n° 2 : part des différents modes d'achat en 2009**

	<b>Tenues « F1 »</b>	<b>Casques « F1 »</b>	<b>Casques « feux de forêt »</b>	<b>VSAV fourgon, 1 brancard, 3,5 t</b>	<b>Camion-citerne forestier moyen</b>
Nombre de SDIS recensés	70	76	63	61	31
Achats SDIS seuls	84 %	97 %	100 %	80 %	74 %
Groupements de commandes	/	3 %	/	15 %	7 %
Achats UGAP	16 %	/	/	5 %	19 %
Nombre total d'unités achetées	116 400	14 500	7 800	380	125

*Source : Cour des comptes à partir des données de l'annuaire statistique 2010 de la DGSCGC*

**Tableau n° 3 : part des différents modes d'achat en 2011**

	<b>Tenues « F1 »</b>	<b>Casques « F1 »</b>	<b>Casques « feux de forêt »</b>	<b>VSAV fourgon 1 brancard, 3,5 t</b>	<b>Camion-citerne forestier moyen</b>
Nombre de SDIS recensés	72	82	64	60	36
Achats SDIS seuls	84 %	80 %	86 %	50 %	70 %
Groupements de commandes	3 %	4 %	3 %	10 %	8 %
Achats UGAP	13 %	16 %	11 %	40 %	22 %
Nombre total d'unités achetées	65 800	15 400	9 500	360	85

*Source : Cour des comptes à partir des données de l'annuaire statistique 2012 de la DGSCGC*

Pour les engins de lutte contre l'incendie, la commande individuelle reste la pratique dominante<sup>57</sup>. Les SDIS justifient ce choix par le souhait que leurs particularités techniques ou opérationnelles soient prises en compte. Dans ces cas, les SDIS assument seuls, en sus des coûts d'achat, ceux d'élaboration du cahier des charges, d'appel d'offres, de réception du matériel ainsi que les coûts résultant d'éventuels contentieux.

Il en résulte un modèle industriel assimilable à la production à la demande, avec des séries de fabrication n'excédant pas deux véhicules<sup>58</sup>. Dans cette situation, les fabricants n'ont pu que souligner la fragilité du tissu industriel français et exprimer des inquiétudes face au dynamisme des fabricants étrangers, alors que la France cherche à maintenir son rang de troisième exportateur mondial (hors zone USA et Canada)<sup>59</sup> de matériel de lutte contre l'incendie.

Le bien-fondé de la persistance d'expressions de besoins spécifiques est discutable dès lors que, d'une part, l'offre proposée, notamment par l'UGAP ou par les nombreux groupements de commande existants, s'étoffe et que, d'autre part, les différents milieux d'intervention (urbains, ruraux, littoraux ou de montagne) ne sont pas fondamentalement différents, notamment en métropole, d'un SDIS à un autre.

En matière de véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV), les achats individualisés ne sont plus majoritaires mais représentent encore 30 % du marché. Cette forme d'achat peut être le fait de SDIS importants, qui expriment des besoins suffisamment significatifs pour pouvoir négocier avec les fournisseurs des conditions tarifaires privilégiées.

Cela étant, le marché du VSAV français est relativement homogène, en raison :

- d'une part, d'un important effort de normalisation réalisé depuis 2009, complété par la diffusion, sous l'égide de la DGSCGC, de préconisations communes pour l'élaboration des cahiers des charges relatifs à ces véhicules, ainsi que,

---

<sup>57</sup> Pour ces matériels, les achats individuels représentent 62 % des achats, ceux des groupements de commandes représentant environ 5 % du marché et les achats par l'UGAP, 33 % (données FFMI).

<sup>58</sup> 2,5 véhicules après prise en compte des réalisations pour l'exportation (données FFMI).

<sup>59</sup> Données 2011, source : FFMI.

- d'autre part, d'un volume des ventes plus important (2 200 véhicules commercialisés en 2011<sup>60</sup>) au sein duquel les commandes des SDIS ne représentent que 25 %.

Dans ces conditions, l'absence de recours aux commandes groupées, s'agissant d'un matériel désormais largement standardisé ne se justifie plus.

Un constat identique peut être dressé pour les acquisitions de matériels non spécifiquement destinés au secours ou à la lutte contre l'incendie (véhicules banalisés, outillage, informatique, mobilier).

### **C - La nécessaire convergence des caractéristiques techniques des engins de lutte contre l'incendie**

La diffusion de préconisations sur les caractéristiques techniques des véhicules de secours aux personnes (VSAV), issues d'un groupe de travail animé par la DGSCGC, a permis une homogénéisation de ces véhicules. Ce n'est pas encore le cas pour les engins de lutte contre l'incendie.

Chaque SDIS définissant de manière isolée son besoin, il peut y avoir autant de caractéristiques différenciées de matériel. Cette situation morcelle la réponse des fabricants et augmente globalement les coûts. Elle peut également constituer un frein à l'interopérabilité ainsi qu'en amont, à la mutualisation des formations.

À l'instar de ce qui a pu être réalisé pour les VSAV et afin de rationaliser la production et de réduire les coûts, la Cour recommande de poursuivre les démarches conjointes avec les SDIS et les industriels, menées sous l'égide de la DGSCGC, en vue de faire converger les caractéristiques techniques des engins de lutte contre l'incendie.

### **D - L'évaluation des gains possibles**

#### **1 - Pour les dépenses courantes**

Certains SDIS ont évalué les gains réalisés sur les dépenses de fonctionnement courantes.

---

<sup>60</sup> Sur 2 200 unités produites, les besoins des SDIS auront été de 550 véhicules, 1 500 véhicules auront été livrés au secteur privé et 150 véhicules aux hôpitaux (données Fédération française de la carrosserie).

En recourant à la centrale d'achat de l'hospitalisation privée et publique (CAHPP) pour l'approvisionnement de sa pharmacie à usage interne, le SDIS du Bas-Rhin indique avoir réalisé un gain de 30 %.

Pour sa part, le SDIS du Val-d'Oise estime qu'une mutualisation avec le département, au sein d'un groupement de commandes, des dépenses relatives à l'entretien du parc automobile produirait une économie pouvant atteindre 22 % pour certains contrats<sup>61</sup>.

## 2 - Pour les matériels spécifiques

Selon les données statistiques de la DGSCGC, le prix des équipements varie sensiblement selon le mode d'achat choisi, ainsi que le montre le tableau suivant.

**Tableau n° 4 : prix d'achat des matériels selon le mode d'acquisition**

Prix en €	VSAV fourgon, 1 brancard, 3,5 t			Casque « F1 »			Camion-citerne forestier moyen		
	SDIS seul	Groupement	UGAP	SDIS seul	Groupement	UGAP	SDIS seul	Groupement	UGAP
mini	52 900	56 800	54 800	215	261	263	142 500	148 300	159 800
moyen	65 500	62 400	63 800	262	261	271	164 000	151 700	175 300
maxi	88 000	70 800	84 800	327	261	285	221 600	152 700	182 900

Source : annuaire statistique 2012 de la DGSCGC

Ce sont les groupements de commandes qui offrent pour les trois types de matériels retenus ici le prix moyen le plus bas. Le prix minimal via l'UGAP ou les groupements de commandes apparaît plus élevé que le prix minimal d'achat individuel, sans qu'il soit possible de déterminer si cette différence provient de qualité ou d'options différentes ou encore de l'incidence, dans le cas de l'UGAP, du coût de gestion des marchés.

<sup>61</sup> Cf. tableau en annexe 6.

Pour un même mode d'achat, les écarts de prix sont pour la plupart importants, comme le montre le tableau suivant.

**Tableau n° 5 : écarts de prix constatés selon le mode d'acquisition**

<b>Mode d'acquisition</b>	<b>VSAV fourgon, 1 brancard, 3,5 t</b>	<b>Casque « F1 »</b>	<b>Camion-citerne forestier moyen</b>
SDIS seul	66 %	52 %	55 %
Groupement de commandes	25 %	0 %	3 %
UGAP	55 %	8 %	14 %

*Source : Cour des comptes : à partir des données de l'annuaire statistique 2012 de la DGSCGC.*

L'écart de prix constaté sur les acquisitions effectuées auprès de l'UGAP résulte, pour partie, du mode d'achat utilisé (sur commande, en tant que « grand compte » ou dans le cadre d'une démarche partenariale). Cet écart a été, en 2012 et pour les véhicules d'incendie et de secours, de 3,5 % entre le prix facturé aux SDIS engagés dans une démarche partenariale et ceux qui ne l'étaient pas<sup>62</sup>.

Il est vraisemblable que le plus faible écart constaté sur les achats des groupements de commandes résulte de l'homogénéité des besoins des SDIS qui choisissent de s'associer pour l'obtention des meilleurs prix.

Pour les achats individuels, les écarts de prix très significatifs constatés sont la conséquence de la dispersion des besoins exprimés et du coût des différentes options possibles sur des séries limitées. Il en est ainsi pour les casques d'intervention « F1 ».

---

<sup>62</sup> Source : UGAP

**Le coût des options du casque d'intervention « F1 »**

- plaque d'attribut : 7 %
- marquage de la plaque d'attribut : 3,4 %
- interface pour appareil respiratoire : 4,2 %
- interface pour lampe : 2 %
- lampe xénon (XP) : 15 %
- lampe xénon à LED : 23 %
- lampe ASR rechargeable : 34 %

Les écarts de coûts sont difficilement justifiables pour des matériels censés répondre à des besoins « courants » en matière de lutte contre l'incendie ou de secours aux personnes.

La Cour ne peut donc que souligner les effets négatifs du maintien d'une part importante d'achats individualisés.

Au total, un calcul sommaire montre que des économies d'au moins 75 M€, mais probablement d'un montant plus élevé, pourraient être faites sur les achats.

**L'évaluation des économies potentielles sur les achats**

Le montant total des achats effectués chaque année par les SDIS s'élève à 1 420 M€<sup>63</sup> (663 M€ au titre des dépenses d'investissement et 757 M€ au titre des dépenses de fonctionnement).

Sur ce montant global et après déduction des dépenses d'immobilier ainsi que des autres achats non mutualisables, 1 062 M€ sont susceptibles de faire l'objet d'acquisitions groupées, dont 110 M€ déjà réalisées par l'UGAP.

S'il est admis, comme hypothèse haute, que les groupements de commandes portent actuellement sur 20 % des dépenses d'achat de biens ou de prestations de service effectuées par les SDIS et qu'une démarche de mutualisation, quelles que soient ses modalités (groupement de commandes ou centrale d'achat), dégage un gain net de 10 %, alors les économies possibles résultant d'une extension de la démarche de mutualisation peuvent être évaluées à au moins 75 M€ par an, dans des hypothèses de calcul très minimales.

---

<sup>63</sup> Données 2012, source infocentre CCI de la DGFIP.

### **III - Les ressources humaines**

#### **A - Le recrutement**

Aux termes du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990<sup>64</sup>, le recrutement de sapeurs-pompiers professionnels peut faire l'objet de concours mutualisés. Un SDIS est alors chargé conventionnellement par les SDIS partenaires de l'organisation matérielle du concours, à une date unique arrêtée par la DGSCGC afin d'éviter les candidatures multiples. Le coût d'organisation, après déduction des recettes correspondant aux droits d'inscription, est alors réparti entre les SDIS partenaires.

Cette pratique est désormais répandue. Ainsi, depuis 2007, le SDIS du Rhône organise des concours communs de recrutement de sapeurs-pompiers professionnels. En 2013, les SDIS de la région d'Ile-de-France organiseront également deux concours communs.

#### **B - La formation**

La formation constitue un enjeu important pour les SDIS, en raison de son impact sur la capacité à conduire les opérations de secours ainsi que de son coût.

En 2011, 10,8 millions d'heures de formation ont été dispensées, dont 25 % au titre de la formation initiale, 12 % pour la formation à l'adaptation à l'emploi (FAE), 34 % pour la formation au maintien des acquis (FMA) et 23 % au titre des spécialités (acquisition et maintien des acquis)<sup>65</sup>.

En 2009, le coût de la formation avait été évalué<sup>66</sup> en moyenne à 1 M€ par an et par SDIS. Ces coûts ont progressé. Ainsi, le SDIS d'Ille-et-Vilaine (1<sup>ère</sup> catégorie) consacre environ 3 M€, soit un peu plus de 5 % de son budget de fonctionnement<sup>67</sup> à la formation, les deux tiers de ce coût étant constitués de dépenses de rémunérations. Pour des SDIS de 2<sup>ème</sup> catégorie, les budgets annuels sont de l'ordre de 2 M€.

---

<sup>64</sup> Portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels.

<sup>65</sup> Hors BSPP et BMPM, données InfoSDIS, DGSCGC.

<sup>66</sup> Par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours.

<sup>67</sup> 3 M€ pour un montant total de dépenses de fonctionnement de 58 M€, source infocentre CCI de la DGFIP.



## 1 - Des initiatives récentes intéressantes mais limitées

### *a) L'ouverture des formations entre SDIS*

Le SDIS du Rhône ouvre aux stagiaires des autres SDIS, à titre onéreux, l'accès aux formations qu'il organise et pour lesquelles il a reçu un agrément.

Les SDIS des départements de la zone de défense de Paris ainsi que la brigade de sapeurs-pompiers (BSPP) ont conclu en 2012 une convention permettant à leurs personnels d'accéder à l'ensemble des formations internes dispensées, sous réserve d'une participation financière et dans la limite des places disponibles.

### *b) La création du centre rhénan d'entraînement à la maîtrise des risques fluviaux (CRERF)*

Ce projet, qui devrait se concrétiser en 2015, prévoit la création d'un centre de formation itinérant sur le Rhin sous la forme d'une péniche qui serait mutualisée entre les sites de Strasbourg, de Mulhouse et de Mannheim en Allemagne. Cette installation comprendra des simulateurs de mise en situation (feux, avaries, conteneur instable, personne tombée à l'eau), ainsi qu'un parcours pour l'utilisation de l'appareil respiratoire isolant (ARI).

L'investissement, qui fait l'objet d'un financement de l'Union européenne à hauteur de 45 % (1,34 M€ pour un budget de 2,99 M€) ainsi que d'une contribution non majoritaire des partenaires français<sup>68</sup>, permettra d'assurer 200 jours de formation par an répartis au prorata des financements des deux pays partenaires (104 jours pour l'Allemagne et 96 jours pour la France).

La capacité d'accueil étant de 16 stagiaires par jour, ce centre devrait permettre de dispenser plus de 1 000 journées/stagiaires par an au profit du SDIS du Bas-Rhin et environ 500 journées/stagiaires au profit du SDIS du Haut-Rhin, les journées/stagiaires non utilisées pouvant être restituées afin d'être proposées à d'autres organismes (collectivités, établissements publics, entreprises, etc.).

---

<sup>68</sup> Le financement de la partie française est assuré par l'État (0,18 M€), la région Alsace (0,13 M€), le SDIS du Bas-Rhin (0,28 M€), le SDIS du Haut-Rhin (0,1 M€) ainsi que le port autonome de Strasbourg (0,05 M€).

Une telle ingénierie de formation mutualisée est particulièrement intéressante en raison de l'optimisation des coûts recherchée ainsi que de l'enrichissement des pratiques opérationnelles qu'elle doit favoriser. Il conviendrait toutefois, pour la bonne efficacité de la dépense publique, de disposer de l'assurance, non encore acquise actuellement, selon laquelle les capacités de formation ainsi créées seront pleinement utilisées, au besoin, en élargissant le périmètre de la mutualisation. Il pourrait être également pertinent pour les SDIS confrontés à des risques fluviaux similaires de bénéficier de l'expérience acquise sur ce projet.

*c) La mutualisation en matière de formation à distance*

La formation à distance doit permettre aux SDIS d'alléger leurs coûts de formation, notamment sur les fonctions support (déplacements, restauration, hébergement).

Les travaux de conception, de mise en ligne et de suivi de la formation à distance se prêtant aisément à la mutualisation, cette solution a été choisie par le SDIS des Yvelines, en partenariat avec des SDIS n'appartenant pas nécessairement à la zone de défense et de sécurité d'Ile-de-France.

Ces exemples témoignent d'avancées dans le domaine de la formation mais qui restent encore trop limitées.

**2 - Les sapeurs-pompiers restent aujourd'hui encore essentiellement formés par les SDIS auxquels ils appartiennent**

La formation reste, dans sa quasi-totalité, réalisée par les SDIS auxquels les sapeurs-pompiers appartiennent : 95 % des heures formation des sapeurs-pompiers sont dispensés par leur SDIS d'affectation<sup>69</sup>. La formation hors de celui-ci représente moins de 11 % des heures de formation reçues.

Ce taux est faible, même s'il est admis qu'une partie de la formation au maintien des acquis (34 % des heures dispensées) se déroulant pendant les gardes dans les centres de secours, l'intérêt de la mutualisation de cette formation est douteux.

---

<sup>69</sup> Source : annuaire statistique 2012 de la DGSCGC. Les 5 % restants sont formés par les autres SDIS, l'ENSOSP, l'école d'application de la sécurité civile, le CNFPT ou d'autres structures.

Les SDIS font valoir l'importance qui s'attache à privilégier, pour les sapeurs-pompiers volontaires, les formations au plus près de la résidence, ce qui ne favorise pas la mutualisation des formations. Cette préoccupation est parfaitement compréhensible, même si elle est sans doute moins pertinente pour les officiers de sapeurs-pompiers volontaires (6 300 personnes<sup>70</sup>).

Elle ne vaut pas pour la formation d'adaptation à l'emploi des sapeurs-pompiers professionnels, qui représente annuellement plus de 140 000 jours<sup>71</sup> de formation.

La mutualisation peut également porter sur une partie limitée du processus de formation, comme, par exemple l'élaboration des *scénarii* pédagogiques ou des supports de formation, ce qui suppose toutefois que les règles d'engagement opérationnel soient suffisamment proches pour permettre des formations communes, ce qui n'est pas actuellement avéré.

### **3 - Les installations lourdes de formation sont peu mutualisées**

En complément de leur centre de formation départemental, les SDIS peuvent s'équiper d'installations techniques destinées à simuler les risques. L'éventail des risques couverts est assez hétérogène selon les SDIS et varie en fonction des possibilités d'implantation et des coûts d'investissement à réaliser.

Quatre installations équipent généralement ces « plateaux techniques » :

- le caisson d'observation des effets et des phénomènes thermiques, qui permet, notamment, de reproduire l'effet d'un embrasement généralisé éclair (« EGE » ou « flash over »), d'un coût d'environ 4 000 € ;
- une tour de manœuvre (environ 90 000 €), permettant de reproduire les conditions d'intervention en immeuble, avec cage d'escalier, balcons et colonnes sèches ;
- le simulateur incendie, pouvant créer des fumées, pour un coût de 250 000 € ;

---

<sup>70</sup> Annuaire statistique 2012 de la DGSGGC.

<sup>71</sup> La durée moyenne annuelle de la FAE des sapeurs-pompiers professionnels est de 21 h pour un effectif de 40 500 SPP (source : annuaire statistique 2012 de la DGSGGC).

- la maison à feu, permettant de reproduire la totalité d'une intervention et de manœuvrer avec l'appareil respiratoire isolant, d'un coût de 2 M€ environ.

Dans sa dimension la plus complète et couplé à un centre de formation départemental, l'investissement peut atteindre 4 M€.

Ces installations lourdes, malgré leur coût élevé et le faible nombre de certaines sur l'ensemble du territoire national et en dépit des recommandations que la DSCGC diffuse régulièrement sont peu mutualisées, à l'exception des aires de conduite tout terrain ou de simulation de feux de gaz. Abstraction faite de ces installations ainsi que de celles destinées à la manœuvre de l'appareil respiratoire isolant, accessibles à 80 SDIS, le taux d'accès des SDIS<sup>72</sup> à ces installations lourdes n'excède pas 50 %.

**Tableau n° 6: la mutualisation des installations lourdes de formation**

	Nombre d'installations sur le territoire national <sup>73</sup>	SDIS ayant conventionné l'usage des installations
Caisson d'entraînement aux phénomènes thermiques (CEPT)	40	8
Maisons à feu	27	7
Module appareil respiratoire isolant	74	5
Aire de feux de gaz	34	21
Aire de feux de voitures	37	8
Aire conduite tout terrain	28	49
Piste routière	5	11
Piste autoroutière	3	2

Source : données : annuaire statistique 2012 – DGSCGC

<sup>72</sup> Nombre de SDIS disposant de ces installations, majoré du nombre de SDIS ayant conventionné pour y avoir accès, rapporté au nombre de SDIS total (hors BSPP et BMPM).

<sup>73</sup> Hors BSPP et BMPM.

\*\*\*

Il apparaît que les SDIS ont une connaissance imparfaite des moyens de formation dont disposent les SDIS voisins. Cette situation ne favorise pas la mutualisation.

Il conviendrait donc que les disponibilités des installations lourdes de formation soient recensées et mises à la disposition des SDIS.

Afin d'éviter la construction d'installations lourdes de formation superflues, toute création devrait être précédée d'une étude d'opportunité au regard des moyens existants et des besoins non satisfaits dans la zone. Si nécessaire, cette obligation d'étude d'opportunité préalable pourrait être prévue par la loi.

Il conviendrait également de favoriser la diffusion des bonnes pratiques et des innovations, comme, par exemple, le recours à la formation à distance.

### **C - La gestion du personnel et des rémunérations**

Le rapprochement des services de ressources humaines des départements et des SDIS, notamment dans le domaine de la gestion des personnels administratifs ou des rémunérations apporterait, outre des économies d'échelle, chaque SDIS constituant actuellement un centre de gestion, une sécurité juridique accrue. Aucun département n'a encore pris cette initiative.

## **IV - Les équipes spécialisées**

Avec les moyens de lutte contre l'incendie et de secours aux personnes, les SDIS mettent en œuvre de nombreuses équipes spécialisées pour faire face à des risques plus spécifiques.

### **A - Une activité trop limitée pour optimiser la capacité opérationnelle**

Hormis dans quelques cas particuliers caractérisés par la répétition fréquente de situations à risques, comme cela peut être le cas, par exemple, dans le Finistère où les équipes de sauvetage aquatique sont intervenues près de 300 fois en 2012 et ont procédé la même année à 182 interventions hélicoptérées, la plupart des équipes spécialisées effectuent globalement un nombre d'interventions limité, voire faible.

Dans le département du Haut-Rhin (SDIS de 2<sup>ème</sup> catégorie), il n'y a eu, en 2012, que 30 interventions subaquatiques, 14 interventions sur risques chimiques, 9 pour le risque radiologique et 11 interventions de sauvetage déblaiement.

Dans les départements fortement urbanisés, le nombre d'interventions est à peine supérieur. Dans le Val-d'Oise (SDIS de 1<sup>ère</sup> catégorie) le groupe d'intervention en milieu périlleux est intervenu 30 fois en 2012, l'équipe risque chimique a effectué 46 interventions et l'équipe sauvetage déblaiement, 25.

Dans les départements les plus petits, le nombre d'interventions est logiquement encore plus réduit. Ainsi dans le Gers (SDIS de 5<sup>ème</sup> catégorie), les plongeurs et les sauveteurs aquatiques sont intervenus 24 fois en 2012, l'équipe chimique, 14 fois et l'équipe de sauvetage-déblaiement que trois fois.

La faiblesse de ce niveau d'activité amène à s'interroger sur la capacité opérationnelle des équipes chargées de ces risques. Certes, elles bénéficient de formations et leur aptitude est vérifiée lors de la réalisation d'exercices, mais une pratique régulière en intervention est également une condition essentielle du maintien des capacités opérationnelles. Or, cette condition n'est pas remplie pour de nombreuses équipes spécialisées.

Ce niveau d'activité serait encore plus faible s'il n'était fait recours aux équipes spécialisées plus souvent que strictement nécessaire. On constate en effet que toutes les interventions réalisées ne présentent pas un caractère d'urgence avérée nécessitant la disponibilité immédiate des moyens spécialisés. Ainsi, sur les 30 interventions réalisées par les plongeurs du SDIS du Haut-Rhin en 2012, seules un tiers pouvait présenter ce caractère<sup>74</sup>.

La pertinence du développement ou du maintien de certaines spécialités mérite en outre d'être évaluée au regard des moyens que peuvent déjà déployer d'autres acteurs du secours aux personnes. Ceci vaut, notamment, pour le secours en montagne pour lequel la Cour

---

<sup>74</sup> En 2012, cette équipe a réalisé : 11 sauvetages d'animaux, un repêchage d'un animal mort, deux actions préventives de sécurité, une recherche de personne, une recherche de corps, quatre interventions sur noyade, une intervention pour pollution, une intervention sur feu de navire, quatre interventions sur des véhicules tombés à l'eau et trois interventions sur tentative de suicide.

relevait en 2012<sup>75</sup> que certains SDIS se sont dotés de moyens spécialisés dans le but de développer leurs interventions en zone de montagne bien que le plan de secours départemental ne les fasse pas intervenir en première intention.

## **B - Le coût élevé de l'entretien des spécialistes**

Le niveau d'activité des équipes spécialisées est à rapporter à leur coût. Pour les SDIS d'importance moyenne ou faible, le rapport entre les coûts pour l'armement et le fonctionnement de ces équipes et leur niveau d'intervention est particulièrement défavorable.

### **1 - Le coût en personnel**

#### *a) Un nombre de spécialistes important*

Dans le but de disposer d'équipes opérationnelles et mobilisables sans délai, les SDIS forment un nombre important de spécialistes.

Par ailleurs, le droit à des indemnités liées à la détention de spécialités peut encourager la multiplication du nombre de titulaires de spécialités, dans une proportion largement supérieure aux besoins.

---

<sup>75</sup> Cour des comptes, *Rapport au parlement : L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages*. Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en application du 2<sup>o</sup> de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. La Documentation française, septembre 2012, 201 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

### Les effectifs spécialisés d'un SDIS

Le SDIS de la Marne (2<sup>ème</sup> catégorie), d'un effectif total de 381 sapeurs-pompiers professionnels (SPP), dispose parmi ceux-ci de :

- 296 SPP titulaires de la spécialité « risques radiologiques », pour 57 SPP affectés en équipes spécialisées ;
- 277 SPP titulaires de la spécialité « risques chimiques », pour 53 SPP affectés en équipes spécialisées ;
- 176 SPP titulaires de la spécialité « recherche et d'intervention en milieux périlleux », pour 36 SPP affectés en équipes spécialisées ;
- 129 SPP titulaires de la spécialité « sauvetage-déblaiement », pour 41 SPP affectés en équipes spécialisées ;
- 35 SPP titulaires de la spécialité « secours subaquatique », pour 26 SPP affectés en équipes spécialisées.

Source : annuaire statistique 2012, DGSCGC et SDIS de la Marne

Chaque sapeur-pompier pouvant cumuler plusieurs spécialités, le nombre de spécialités détenues est par conséquent supérieur à l'effectif total des sapeurs-pompiers.

**Tableau n° 7 : les effectifs spécialisés au sein des SDIS**

<b>Effectifs de sapeurs-pompiers</b>	
Sapeurs-pompiers professionnels	40 500
Sapeurs-pompiers volontaires	195 200
Sapeurs-pompiers ou marins-pompiers militaires	12 200
<b>Total</b>	<b>247 900</b>
<b>Effectif opérationnel par qualification</b>	
Secourisme	181 705
Risque radiologique	6 856
Risque chimique et biologique	13 373
Sauvetage-déblaiement	9 125
Feux de forêts	79 199
Cynotechnie	382
Sauvetage aquatique	5 543
Plongée	2 937
Interventions en milieu périlleux	4 420
Secours en montage	822
Secours en canyon	567
Site souterrain	394
<b>Total</b>	<b>305 323</b>

Source: annuaire statistique 2012, DGSCGC



*b) Le coût des formations*

Le coût unitaire des formations n'est pas négligeable. La DGSCGC évalue à 177 € le coût journalier moyen de formation initiale des sapeurs-pompiers professionnels et à 125 € celui des sapeurs-pompiers volontaires<sup>76</sup>, certaines formations spécialisées pouvant être nettement plus onéreuses.

**Tarifs de formation 2013 de l'école d'application de la sécurité civile  
– spécialité sauvetage subaquatique**

- formation initiale plongeur de niveau 1 (PLG1, 15 jours): 3 667 €<sup>77</sup> ;
- formation de chef d'unité (PLG 2, 10 jours) : 5 057 € ;
- formation de conseiller technique (PLG 3, 10 jours) : 5 057 €.

Compte tenu des effectifs concernés (1,4 million d'heures de formation sont dispensées annuellement pour l'acquisition de spécialités<sup>78</sup>) ainsi que de la technicité des domaines, les coûts globaux de formation sont élevés. En outre, certaines de ces spécialités doivent être validées chaque année (plus d'un million d'heures de formation au maintien des acquis spécialisés dispensées en 2011).

Pour un SDIS de 1<sup>ère</sup> catégorie, le volume de formations liées aux spécialisations peut s'établir à près de 3 500 journées par an.

---

<sup>76</sup> Annuaire statistique 2012, DGSCGC.

<sup>77</sup> Coût de la formation résidentielle, source : site internet de l'école d'application de la sécurité civile (tarifs des formations 2013).

<sup>78</sup> Données 2011, hors BSPP et BMPM, InfoSDIS, DGSCGC.

**Tableau n° 8 : volume annuel de la formation pour un SDIS de 1<sup>ère</sup> catégorie**

Formations spécialisées	Stagiaires			Journées		
	Officiers	Sous-officiers	Gradés sapeurs	Officiers	Sous-officiers	Gradés sapeurs
<b>Suivies par les sapeurs-pompiers professionnels</b>						
Acquisition	21	69	155	130	348	700
Formation au maintien des acquis	86	59	47	105	161	130
<b>Suivies par les sapeurs-pompiers volontaires</b>						
Acquisition	15	72	349	63	313	1485
Formation au maintien des acquis	9	14	20	16	19	25

*Source : SDIS d'Ille-et-Vilaine (données de 2011)*

*c) Le surcoût de rémunération lié à la détention de spécialités*

Les personnels possédant une spécialisation bénéficient d'une majoration indemnitaire, dans la limite de deux spécialisations, selon le barème ci-dessous<sup>79</sup>.

**Tableau n° 9 : taux des indemnités de spécialité**

Catégorie	Spécialité	Majoration (en pourcentage)
Logistique	Conducteur d'engin pompe ou de moyens élévateurs Opérateur CTA-CODIS	4
Opérationnelle ou technique, formation, ou prévention	1 <sup>er</sup> niveau	4
	2 <sup>ème</sup> niveau	7
	3 <sup>ème</sup> niveau	10

*Source : Cour des comptes d'après décret n° 90-850 du 25 septembre 1990*

<sup>79</sup> Prévus par l'article 6-5 du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990.

Ces majorations ne s'appliquant pas aux sapeurs-pompiers volontaires et leur assiette étant limitée à l'indice brut 100<sup>80</sup>, le coût annuel de ces majorations peut être évalué à environ 70 M€<sup>81</sup>, soit 2 % de la totalité des rémunérations versées par les SDIS en 2013<sup>82</sup>.

## 2 - Le coût en matériel

Certaines spécialités nécessitent des investissements importants. Ainsi, en matière de risque chimique, les cellules mobiles d'intervention (CMIC) mettent en œuvre des matériels de mesure et d'analyse, mais également de décontamination et de protection des sapeurs et une CMIC est généralement composée d'au moins deux unités, l'une de reconnaissance, l'autre de traitement.

Le SDIS d'Ille-et-Vilaine chiffre le coût d'équipement d'une CMIC à 0,5 M€ à raison de 277 000 € pour l'équipe d'intervention et à 220 000 € pour l'équipe de reconnaissance. Pour sa part, la DGSCGC avance un coût de 350 000 €.

En matière de sauvetage subaquatique, le coût d'équipement d'une unité s'élève, selon le SDIS du Bas-Rhin, à environ 180 000 €, dont 140 000 € pour le véhicule et 12 000 € pour le canot, la différence étant constituée des équipements individuels.

## C - Des constats justifiant la mutualisation des équipes spécialisées

Les taux d'activité de certaines équipes spécialisées sont faibles, leurs coûts d'équipement et de fonctionnement élevés et les risques (chimiques, radiologiques, bactériologiques) dépassent souvent le territoire départemental. La mutualisation de ces moyens, jugée pertinente par l'Assemblée des départements de France, devrait donc être recherchée.

---

<sup>80</sup> Décret n° 90-850 du 25 septembre 1990.

<sup>81</sup> En retenant comme hypothèse, un taux moyen de majoration de 6 % et en supposant que chaque SPP est titulaire de 2 spécialités, le coût des majorations peut être évalué à : 939,95 (indice majoré 203 multiplié par la valeur du point d'indice 4,630292 €) x 12 mois x (6 % x 2) x 25 % (représentatif des charges, pourcentage issu de l'infocentre CCI de la DGFIP, données 2012) x 40 500 SPP soit, 68 M€.

<sup>82</sup> 3,13 Md€.

## **1 - Plusieurs aspects sont à prendre en compte**

### *a) Maintenir un niveau d'équipement suffisant pour faire face à des sinistres majeurs*

Un redimensionnement des moyens spécialisés doit tenir compte de la réponse à apporter en cas de survenance d'un sinistre majeur sur un point quelconque du territoire national.

La DGSCGC estime, à juste titre, qu'un niveau minimal de moyens doit être préservé pour pouvoir faire face, par le regroupement de forces au sein d'un dispositif présentant une masse critique suffisante, tel que celui constitué par les colonnes de secours, à des sinistres majeurs que les moyens courants des SDIS ne peuvent traiter.

L'amélioration, tant au niveau national que zonal, de la connaissance des moyens spécialisés mobilisables doit permettre de respecter cet impératif tout en optimisant leur organisation.

### *b) Maintenir la couverture des risques à un niveau acceptable*

Le risque particulier se caractérisant par une probabilité d'occurrence faible conjuguée à des conséquences préjudiciables potentiellement importantes, la mutualisation suppose que le renoncement à l'implantation d'une équipe spécialisée sur un territoire ne se traduise pas, pour celui-ci, par l'affaiblissement de la réponse aux risques correspondants. Les collectivités concernées doivent être assurées que leur protection ne sera pas moindre que celles où sera implantée l'équipe spécialisée mutualisée.

La réduction du nombre d'équipes spécialisées ne saurait donc être fondée que sur la seule analyse du nombre d'interventions réalisées, mais résulter d'une approche rationnelle conjuguant un ensemble de critères sur un périmètre élargi dépassant le cadre départemental.

Ainsi, certaines interventions peuvent avoir un caractère d'urgence avéré justifiant un maillage fin du territoire. En revanche, d'autres types d'intervention, qui revêtent un caractère d'urgence moindre, sont davantage propices à la mutualisation des équipements et des compétences.

*c) Identifier les conditions de la mutualisation*

Certaines spécialités apparaissent plus immédiatement mutualisables, comme, par exemple, les plongeurs ou les équipes cynotechniques.

En matière subaquatique, les interventions, si elles peuvent obéir à des délais d'exécution réduits (recherche de corps ou de personnes disparues), répondent rarement à un besoin de prompt secours justifiant la permanence, à toute heure, d'équipes spécialisées. Dans nombre de cas, ces interventions pourraient relever d'autres acteurs (gendarmerie ou police pour les recherches en matière de police judiciaire, voire de prestataires privés, dans le cas d'interventions pour dégager des hélices de bateaux).

En zone ouest, les SDIS privilégient la constitution d'équipes de sauvetage de surface, ne nécessitant pas la présence de plongeurs, moins coûteuses et plus rapides à déployer.

*d) Optimiser la projection des moyens*

Le regroupement des moyens suppose la capacité de les projeter dans les meilleurs délais sur les lieux du sinistre, notamment en cas d'urgence. La flotte d'hélicoptères de la sécurité civile pourrait constituer un élément de réponse, mais non le seul, à ce besoin.

Ainsi, la zone de défense et de sécurité Ouest estime que la localisation d'un hélicoptère au centre de la zone (par redéploiement d'un hélicoptère implanté sur le littoral breton) lui permettrait de rallier un point quelconque de celle-ci en moins d'une heure et que, sous réserve du stationnement des équipes au plus près des moyens aériens, les temps d'intervention ne seraient donc pas dégradés.

L'utilisation des bases d'hélicoptères de la gendarmerie nationale pourrait également contribuer à la projection des équipes spécialisées de secours.

S'agissant des moyens non aérotransportables, il conviendrait de rechercher une localisation optimale en fonction des risques existants.

La rationalisation de l'implantation des équipes spécialisées permettrait une diminution des coûts d'équipement et de maintenance. Ainsi, une réduction de 15 % du nombre de cellules mobiles

d'intervention chimique<sup>83</sup> conduirait à une économie, en valeur de remplacement, de l'ordre de 8 M€.

Cette rationalisation influencerait également sur les dépenses de rémunération et de formation en réduisant le nombre de spécialistes nécessaires dans chaque SDIS.

## **2 - La généralisation de la mutualisation de spécialistes est possible**

### *a) Des mutualisations de cette nature existent déjà*

Si les mutualisations interdépartementales d'équipes spécialisées ne sont pas mises en œuvre autant qu'elles pourraient l'être, certains SDIS font état d'initiatives réussies.

#### **La création d'une unité de sauveteurs spécialisés hélicoptérés en zone Sud**

La zone de défense et de sécurité Sud a mutualisé avec cinq SDIS<sup>84</sup>, n'appartenant pas tous à la même zone de défense, la création d'une unité de sauveteurs spécialisés hélicoptérés (USSH) positionnée sur la base d'hélicoptères de Montpellier.

La présence de cette unité, d'une trentaine de personnes, permet à l'équipage d'hélicoptère d'embarquer sans délai un sapeur-pompier spécialisé en hélitreuillage, apte à prendre en charge une victime dans des environnements variés. Les temps d'intervention ont été réduits, les hélitreuillages sont réalisés avec une sécurité accrue et des économies substantielles ont été réalisées sur le nombre d'heures de vol d'entraînement.

En effet, ces personnels, régulièrement entraînés, se substituent à plus de 200 sapeurs-pompiers spécialisés pour les interventions en milieu périlleux ou en montagne dont la qualification d'aptitude aux opérations hélicoptérées aurait dû être maintenue.

---

<sup>83</sup> Ce qui conduirait à désarmer 17 des 111 CMIC existant actuellement.

<sup>84</sup> Trois de la zone Sud, un de la zone Sud-Est et un de la zone Sud-Ouest.

Les SDIS du Jura et de la Saône-et-Loire ont prévu par convention que leurs équipes spécialisées en milieux périlleux, de plongeurs, de sauvetage aquatique, chimiques ou de sauvetage-déblaiement sont habilitées à intervenir sur le territoire du partenaire lorsque ce dernier ne dispose pas des équipes concernées.

*b) Des mutualisations avec les autres acteurs de la sécurité sont également possibles*

La mutualisation des équipes des SDIS avec d'autres acteurs de la sécurité (police ou gendarmerie) ne doit pas être exclue du champ de la réflexion.

De nombreux SDIS apportent le soutien de leurs équipes cynotechniques ou de plongeurs aux équipes de recherche de la gendarmerie ou de la police nationale.

Une réciprocité au profit des équipes des SDIS doit également être recherchée, notamment dans le cadre d'une réflexion sur une mutualisation zonale des moyens spécialisés.

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

*La permanence de la veille et de la gestion de l'alerte pèse sur les ressources des SDIS. Dans son rapport public thématique de 2011, la Cour recommandait la mutualisation de cette fonction avec les services d'aide médicale d'urgence. Les réalisations en ce domaine progressent faiblement. La Cour renouvelle donc sa recommandation. Une telle mutualisation pourrait également utilement s'appliquer entre SDIS voisins, notamment pour ceux de taille modeste.*

*En matière d'achats, la persistance d'une part importante d'acquisitions individuelles, non justifiée dans de nombreux cas, augmente les coûts. La convergence des caractéristiques techniques des engins de lutte contre l'incendie est à rechercher pour faciliter le regroupement des achats.*

*La formation constitue un enjeu majeur pour les SDIS. Le partage des équipements existants permettrait d'en réduire le coût et d'éviter les investissements redondants.*

*Enfin, les SDIS disposent de nombreuses équipes spécialisées, dont le taux d'activité est parfois faible. La mise en commun de ces équipes, conjuguée à un réexamen de leur implantation et à l'utilisation des moyens de projection, permettrait d'en améliorer les capacités*

opérationnelles, tout en en réduisant le nombre sans altérer la qualité de la réponse aux risques.

*La Cour recommande donc de :*

3. *de mettre en place une régulation unique du secours à personne en rendant obligatoire l'unification des centres de traitement des appels dans tous les départements qui en sont dépourvus (recommandation de 2011 renforcée) ;*
4. *d'élaborer, sous la responsabilité des préfets de zone de défense et de sécurité, un schéma de rapprochement des centres de traitement des appels des SDIS ;*
5. *de rationaliser l'emploi et le développement des équipements de formation :*
  - *en recensant la disponibilité des installations lourdes de formation existantes et en en mettant cette information à la disposition des préfets et des SDIS ;*
  - *en rendant obligatoire, avant toute création d'une installation lourde de formation, une étude examinant les possibilités de satisfaire le besoin de formation en utilisant mieux les installations existantes et les possibilités de mutualisation offertes par l'installation envisagée ;*
  - *en mettant en œuvre, sous la responsabilité du préfet de zone de défense et de sécurité, un schéma zonal des installations lourdes de formation ;*
6. *recourir davantage aux groupements de commandes ou aux centrales d'achat et de poursuivre les travaux engagés pour faire converger les caractéristiques techniques des engins de lutte contre l'incendie.*



## **Chapitre III**

# **La nécessité d'une rationalisation supra départementale**

Les coopérations les plus fréquentes associent les SDIS aux départements ou sont conclues à l'intérieur du périmètre départemental.

Pour produire leur plein effet, notamment dans le domaine opérationnel, les mutualisations doivent pouvoir associer les moyens de plusieurs départements et bénéficier de l'appui de l'État, dont le rôle est essentiel pour la cohérence du dispositif.

### **I - Les difficultés d'une démarche enserrée dans le cadre départemental**

#### **A - Une action de l'État très subsidiaire**

Les préfets de département indiquent ne recevoir aucune instruction particulière pour inciter les SDIS à recourir à la mutualisation, hormis pour l'attribution du fonds d'aide à l'investissement (FAI). Le rapport de la Cour de 2011 relevait que les préfets influent peu sur la politique d'achat ou de formation des SDIS. Certains préfets précisent néanmoins promouvoir la mutualisation, dans le cadre du dialogue existant avec les départements et les SDIS, et user à cette fin de leur participation aux conseils d'administration de ces derniers. D'autres, privilégient la mutualisation opérationnelle avec les services de sécurité de l'État (police ou gendarmerie).

Cependant, la plupart des préfets interrogés indiquent avoir des difficultés pour favoriser cette évolution, en particulier du fait de la quasi-disparition des moyens financiers d'incitation.

Instauré par l'article 129 de la loi n° 2002-1575 de finances pour 2003, le fonds d'aide à l'investissement des SDIS aurait pu jouer ce rôle, mais, comme de nombreux rapports de la Cour l'ont établi, il n'a que très rarement été utilisé dans ce sens. Les crédits ouverts par les lois de finances pour ce fonds ont d'ailleurs continuellement diminué ces dernières années et la loi de finances pour 2013 n'ouvre même plus d'autorisation d'engagement, mais seulement 3,9 M€ de crédits de paiement.

## **B - Les limites de l'analyse actuelle**

Le cadre territorial de l'analyse et de la couverture des risques, qui conduit au SDACR<sup>85</sup>, est départemental. À partir des objectifs de ce document ainsi que de la définition des moyens nécessaires à la couverture des risques figurant au règlement opérationnel, chaque conseil d'administration de SDIS définit de manière autonome sa politique d'investissement, de recrutement et de formation.

Même si le décret du 4 mars 2010<sup>86</sup> confie aux préfets de zone la mission d'assurer la complémentarité des moyens des SDIS pour faire face à des événements exceptionnels concernant plusieurs départements, cette autonomie n'est pas remise en cause.

L'échelon départemental reste, sous réserve des évolutions souhaitées par la Cour en matière de mutualisation dans le traitement des appels d'urgence, pertinent pour l'organisation de la couverture des risques courants, compte tenu de la fréquence de ces derniers ainsi que de la réponse de proximité qu'ils appellent.

En revanche, dans le domaine des risques spécifiques (subaquatiques, radiologiques, chimiques, en milieux périlleux, souterrains, etc.), le maintien d'un cadre départemental pour la définition des moyens nécessaires conduit les SDIS à se doter de nombreuses équipes spécialisées ainsi que du matériel correspondant, afin, selon le directeur du SDIS du Haut-Rhin, de « permettre d'anticiper [...] tous les risques, fussent-ils de faible probabilité ».

---

<sup>85</sup> Schéma départemental de couverture et d'analyse des risques.

<sup>86</sup> Décret n° 2010-224 du 4 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité.

Les travaux de la Cour menés en 2012 sur l'organisation du secours en montagne ont également montré les limites du cadre départemental en ce domaine.

## II - Organiser la coopération dans un espace élargi

### A - La zone de défense comme cadre d'organisation des mutualisations interdépartementales

Si la DGSCGC, comme l'Assemblée des départements de France souscrivent à un rapprochement des moyens spécialisés ou de formation des SDIS, la question se pose du cadre dans lequel ces rapprochements pourraient s'organiser.

De préférence à la région, qui n'existe pas dans l'organisation territoriale de la sécurité civile, la zone de défense et de sécurité, dont le préfet bénéficie déjà de prérogatives de direction<sup>87</sup> et de coordination, du fait de son assise géographique<sup>88</sup> ainsi que des structures dont elle dispose<sup>89</sup>, paraît le niveau le plus adapté pour organiser les mutualisations interdépartementales.

Le choix de la zone de défense et de sécurité comme cadre n'exclurait ni une approche plus fine fondée sur une analyse par « bassin de risques » présentant des caractéristiques homogènes vis-à-vis d'un risque particulier (zone fluviale ou littorale, massif, bassin industriel), ni, notamment dans ce dernier cadre, l'inclusion de départements de zones de défense et de sécurité contigües<sup>90</sup>. Une approche par massif a, par exemple, été recommandée par la Cour<sup>91</sup> pour l'organisation du secours en montagne.

---

<sup>87</sup> L'article 4 du décret du 4 mars 2010 précise que le préfet de zone de défense et de sécurité dirige l'action des préfets de région et de département pour la préparation et la mise en œuvre des mesures relatives à la sécurité civile.

<sup>88</sup> Il existe en France sept zones de défense métropolitaines et cinq zones pour l'outre-mer.

<sup>89</sup> Notamment, un état-major interministériel de zone de défense et de sécurité (EMIZ).

<sup>90</sup> Cf. la création de l'unité de sauveteurs spécialisés hélicoptérés réalisée en zone de défense et de sécurité sud, évoquée *supra*.

<sup>91</sup> Cour des comptes, *Rapport au parlement : L'organisation du secours en montagne et de la surveillance des plages* (recommandation n°2). Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale en application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. La Documentation française, septembre 2012, 201 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)

## **B - Des fonctions nouvelles confiées au préfet de zone de défense et de sécurité**

### **1 - Améliorer la connaissance des moyens mutualisables**

La Cour a constaté le niveau très inégal de connaissance de la disponibilité des moyens opérationnels des SDIS par les zones de défense et de sécurité, qui devrait être à la base de toute démarche de mutualisation. Si l'état-major de la zone Ouest est en mesure d'établir quotidiennement un état actualisé des moyens mobilisables, d'autres zones ne disposent que d'informations partielles, voire inexactes.

Il en est de même pour la disponibilité des moyens de formation des SDIS que les préfets de zone connaissent mal. Le constat dressé par la Cour en 2011 reste actuel.

S'agissant des installations lourdes de formation, il serait souhaitable que la DGSCGC établisse avec les zones de défense et de sécurité les modalités d'un recensement de leur disponibilité, notamment en vue d'élaborer des schémas zonaux d'optimisation de leur emploi.

La connaissance des moyens mutualisés est également à améliorer. Les réalisations réussies devraient être largement portées à la connaissance des élus ainsi qu'aux équipes de direction des SDIS, afin de nourrir leurs réflexions sur les progrès possibles.

### **2 - Promouvoir et coordonner les mutualisations**

Fort d'une meilleure connaissance des moyens opérationnels et des installations lourdes de formation mutualisables, il pourrait incomber au préfet de zone de défense et de sécurité de rechercher et de faciliter, en concertation avec les acteurs concernés (SDIS, collectivités territoriales, ARS, gendarmerie, sécurité civile) les mutualisations. En tout état de cause, faute de structure *ad hoc*, ni les SDIS, ni les départements ne peuvent avoir comme le préfet de zone ni cette vision et ni cette capacité d'impulsion.

La Constitution, dans son article 72, indique que « dans les conditions prévues par la loi, [les] collectivités s'administrent librement ». Les propositions de mutualisations interdépartementales que feraient les préfets de zone ne remettraient pas en cause cet équilibre mais permettraient, si elles étaient suivies, de gagner en efficacité et en efficacité grâce au partage entre SDIS de certains moyens d'intervention ou de formation.

Afin de garantir la cohérence des mutualisations de moyens opérationnels et le maintien du niveau de couverture des risques, l'élaboration de plusieurs schémas zonaux, à l'initiative de l'État et en concertation avec les SDIS serait utile :

- schéma zonal d'organisation du traitement de l'appel d'urgence ;
- schéma zonal d'implantation et de coordination des équipes spécialisées ;
- schéma zonal d'équipement Nucléaire, radiologie, bactériologique et chimique (NRBC).

Il serait pertinent que ces documents soient élaborés en cohérence avec les documents stratégiques des autres acteurs du secours, comme les schémas régionaux d'organisation des soins (SROS), afin de favoriser les mutualisations les plus larges des moyens et des compétences. À ces schémas pourrait s'ajouter le schéma zonal des installations lourdes de formation des sapeurs-pompiers préconisé *supra*.

Les difficultés de la mission d'impulsion à confier au préfet de zone ne doivent pas être surestimées : les exemples réussis montrent que les SDIS ainsi que les élus sont prêts à soutenir une démarche permettant de rationaliser l'emploi des ressources en offrant une qualité de réponse aux risques inchangée.

#### ————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATION* —————

*La mutualisation de la formation et des équipes spécialisées impose de dépasser le cadre départemental pour l'articulation des moyens, la zone de défense et de sécurité apparaissant comme le cadre le plus adapté à cette fin.*

*Ces coopérations interdépartementales devraient s'accompagner de l'adoption de documents stratégiques permettant de garantir l'adéquation des dispositifs mutualisés aux besoins, notamment au maintien du niveau de couverture des risques. Cette nouvelle approche pourrait faire l'objet d'une expérimentation.*

*La Cour recommande donc de :*

7. *expérimenter, au sein d'une zone de défense et de sécurité, la mutualisation des équipes spécialisées des SDIS et l'élaboration d'un schéma zonal d'implantation et de coordination de ces équipes.*
-



## Conclusion générale

Dans le contexte actuel de nécessaire maîtrise de la dépense publique, notamment locale, de sophistication grandissante des réponses aux risques et d'attentes croissantes de la population, le modèle selon lequel un service départemental d'incendie et de secours mettrait en œuvre, seul, la politique départementale de sécurité civile paraît révolu.

Une plus large coopération, avec les autres acteurs départementaux du secours aux personnes ou entre SDIS, permettrait non seulement d'économiser mais aussi d'apporter une meilleure réponse opérationnelle aux risques courants comme aux plus exceptionnels.

En matière de réduction des dépenses, les achats, pour lesquels la mutualisation reste encore insuffisante, constituent un domaine dans lequel les coopérations doivent se développer de manière privilégiée. Il est, en effet, frappant de constater que le recours à la centrale d'achat UGAP<sup>92</sup> ne représente actuellement que moins de 10 % du montant total des achats des SDIS et que les mutualisations en ce domaine avec les départements ne constituent toujours pas une pratique majoritaire.

Toutefois, c'est par leur incidence sur les activités opérationnelles que les actions de mutualisation sont susceptibles de produire leurs effets les plus significatifs.

En premier lieu, il convient de ne pas écarter le recours à un texte législatif lorsque dans certains domaines, tels que l'unification des centres de traitement des appels d'urgence, les réalisations ne progressent que trop lentement.

En second lieu, l'État doit s'engager fermement, tant à l'échelon central que territorial, pour favoriser l'homogénéisation des pratiques, renforcer sa connaissance des moyens des services départementaux d'incendie et de secours et, sur ces bases, animer en concertation étroite avec les départements et les SDIS une politique volontariste de partage des moyens de formation ou d'intervention spécialisés, tout en veillant à préserver la qualité des secours.

---

<sup>92</sup> Union des groupements d'achats publics.

Dans ce cadre, la zone de défense et de sécurité doit devenir le nouvel espace coordonné de rationalisation et d'emploi des moyens ainsi mutualisés.

Ces évolutions apparaissent indispensables pour réussir la nouvelle étape de réforme, axée sur l'efficacité de la dépense, que la Cour appelait de ses vœux en 2011<sup>93</sup>, dix ans après la départementalisation des services d'incendie et de secours.

---

<sup>93</sup> Cour des comptes, *Rapport public thématique : Les services départementaux d'incendie et de secours*. La Documentation française, novembre 2011, 354 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)



## **Annexes**

## ANNEXE N° 1

SAISINE DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT ET  
REPONSE DE LA COUR DES COMPTESKCC A1210521 CDC  
22/11/2012**SÉNAT**

COMMISSION DES FINANCES

LE PRÉSIDENT

IVP/ - 12-484

*Republique Française*

Paris, le 21 novembre 2012

Monsieur le Premier président,

J'ai l'honneur de vous demander, au nom de la commission des finances du Sénat, la réalisation par la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

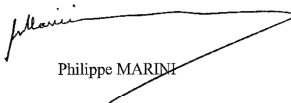
- les aides à la presse ;
- la mutualisation des moyens de la sécurité civile ;
- les primes du ministère de la défense ;
- les contrats de plan Etat régions ;
- l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU).

Comme nous en étions convenus, le choix de ces sujets a fait l'objet d'échanges préalables entre le secrétariat de la commission des finances et le Rapporteur général de la Cour des comptes.

Je souhaite que les trois premières enquêtes puissent être intégrées au programme de travail de la Cour des comptes de 2013, afin de pouvoir être remises au Sénat dans le délai de huit mois imposé par la loi organique sur les lois de finances.

En application de la pratique de l'échelonnement que nous avons mise en place depuis 2011, les deux autres demandes d'enquêtes pourront être remises à la commission des finances dans le courant du premier semestre 2014.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

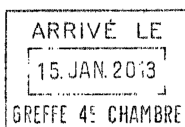


Philippe MARINI

**Monsieur Didier MIGAUD**  
Premier président de la Cour des comptes  
13, rue Cambon  
75100 PARIS CEDEX 01

*Le Premier Président  
de la  
Cour des Comptes*

**1300134**



Paris, le **14 JAN. 2013**

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 21 novembre 2012, relatif à la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2° de la loi organique n°2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de vous remettre les enquêtes que vous avez demandées.

Pour les aides à la presse, le rapport préparé par la troisième chambre de la Cour, dont le président est M. Patrick Lefas, vous serait remis pour le lundi 9 septembre 2013. Il en serait de même pour l'enquête sur les primes au Ministère de la défense, qui sera réalisée par la deuxième chambre de la Cour présidée par M. Gilles-Pierre Lévy, et l'enquête sur la mutualisation des moyens de la sécurité civile, préparée par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Pierre Bayle.

Par ailleurs, je peux d'ores et déjà vous indiquer que l'enquête sur les contrats de projets Etat-région, préparée par une formation inter-juridictions, vous serait fournie pour le 30 juin 2014, de même que le rapport sur l'agence nationale pour la rénovation urbaine, préparé par la cinquième chambre de la Cour, dont la présidente est Mme Anne Froment-Meurice.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu dans les semaines qui viennent afin de préciser le champ et la portée de ces travaux.

Je vous rappelle enfin que M. Jean-Marie Bertrand, président de chambre, rapporteur général, se tient à la disposition de la commission des finances du Sénat pour tous les sujets qu'elle souhaiterait aborder avec la Cour.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

  
Didier MIGAUD

Monsieur Philippe MARINI  
Président de la commission des finances  
SENAT  
15 rue de Vaugirard  
75291 PARIS CEDEX 06

## ANNEXE N° 2

**LISTE DES SERVICES DEPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET  
DE SECOURS RETENUS DANS L'ECHANTILLON ETUDIÉ**

	Nombre de SDIS dans la catégorie au niveau national	SDIS retenus
1 <sup>ère</sup> catégorie	21	Bouches-du Rhône Ille-et-Vilaine Bas-Rhin Rhône Essonne Val-d'Oise
2 <sup>ème</sup> catégorie	25	Aisne Finistère Marne Haut-Rhin Somme
3 <sup>ème</sup> catégorie	21	Eure Manche Pyrénées-Orientales Dordogne
4 <sup>ème</sup> catégorie	20	Haute-Corse Corse-du-Sud Jura
5 <sup>ème</sup> catégorie	9	Cantal Gers

Source : Cour des comptes

## ANNEXE N° 3

**RÉPARTITION DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT  
DES SDIS EN 2012**

<b>Nature</b>	<b>Montant</b>	<b>Pourcentage</b>	<b>Achats groupés possibles</b>
Centres d'incendie et de secours	211 M€	32 %	
Matériel mobile d'incendie et de secours	175 M€	26 %	x
Matériel non mobile et autre matériel d'incendie et de secours	73 M€	11 %	x
Réseaux	57 M€	8,6 %	x
Agencement des constructions	44 M€	7 %	
Bâtiments administratifs	21 M€	3,2 %	
Immobilisations incorporelles	21 M€	3,2 %	x
Matériel informatique	18 M€	2,7 %	x
Matériel de transport (non spécifique incendie et secours)	14 M€	2,1 %	x
Matériel de bureau, mobilier	10 M€	1,5 %	x
Matériel, outillage technique	10 M€	1,5 %	x
Autre	9 M€	1,2 %	
<b>Total</b>	<b>663 M€</b>	<b>100 %</b>	<b>378 M€</b>

*Source : Cour de comptes, d'après les données de l'infocentre CCI de la DGFIP*

## ANNEXE N° 4

**ÉVOLUTION 2009-2012 DES PRINCIPALES DEPENSES DE  
FONCTIONNEMENT DES SDIS**

*En M€*

<b>Nature</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>Evolution 2009-2012</b>
<b>Achats et variations de stocks</b>	255	258	266	273	7 %
- dont énergie et électricité	51,8	53,3	56	60,3	16,4 %
- dont carburants	46,5	51,3	59,5	62,7	34,8 %
- dont habillement et vêtements de travail	33,9	30,3	28,9	27,6	- 18,6 %
- dont produits pharmaceutiques	11,9	10,8	10,6	10,8	- 9,2 %
<b>Services extérieurs</b>	298,4	294,5	296,4	303	1,5 %
- dont entretien sur biens mobiliers	48	47,5	47	48	0 %
- dont maintenance	41,4	43,3	45,8	47,7	15,2 %
- dont primes d'assurances	42	42	43	44	4,8 %
<b>Autres services extérieurs</b>	108	110,5	104,4	103,2	- 4,4 %
- dont frais d'affranchissement	3,9	3,1	2,9	2,8	- 28,2 %
- dont frais de télécommunication	38	37,4	35,6	35	- 7,9 %
- dont frais de nettoyage des locaux	15,2	15,4	15,7	16,1	5,9 %

*Source : Cour des comptes –d'après les données de l'infocentre CCI de la DGFIP*

## ANNEXE N° 5

**Répartition, par domaine, des commandes des SDIS auprès  
de l'UGAP en 2012**

	Montant HT en €
Informatique	8 484 725
Médical	3 442 316
Mobilier	3 678 280
Services	7 543 135
Véhicules	65 865 768
<b>Total</b>	<b>89 014 225</b>

Source : UGAP

## ANNEXE N° 6

**Économies attendues par le SDIS du Val-d'Oise du  
groupement des achats pour l'entretien du parc automobile avec le  
département**

<b>Pièces détachées* VL</b>	<b>Gains sur marchés antérieurs</b>	<b>Pièces détachées* PL</b>	<b>Gains sur marchés antérieurs</b>	<b>Autres</b>	<b>Gains sur marchés antérieurs</b>
Renault VL	4,5 %	Iveco	12 %	Pneumatiques	12,5 %
Nissan, Toyota, Mitsubishi	4,8 %	Renault Trucks	19 %	Pose de pneumatiques	18,4 %
Batteries VH	4,6 %	Scania, Mercedes	22 %	Prestations de carrosserie	1,4 %

*Source : SDIS Val d'Oise (\*) : Pièces détachées « adaptables »*



## ANNEXE N° 7

**PERSONNES RENCONTREES****Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises**

- M. Michel PAPAUD, préfet, directeur général (à compter du 2 avril 2013)
- M. Jean-Paul KIHLE, préfet, directeur général
- M. Éric TISON, sous-directeur des services d'incendie et de secours
- M. Jean-Philippe VENIN, sous-directeur des ressources, des compétences et de la doctrine d'emploi

**Bas-Rhin**

Département : M. Jean-Marie WENDLING, secrétaire général adjoint, en charge du développement des territoires

Préfecture : M. Jean-Claude HERRGOT, adjoint à la directrice du SIRACEDPC

SDIS : M. le colonel Alain GAUDON, directeur, et son état-major

**Haut-Rhin :**

SDIS : M. Jean STRUSS, directeur administratif

**Ille-et-Vilaine**

Préfecture : Mme Claire CHAUFFOURD-ROUILLARD, directrice de cabinet

État-major de la zone de défense et de sécurité Ouest :

M. le colonel Daniel HAUTEMANIERE, chef d'état-major

SDIS : M. le colonel Pierre PATET, directeur

**Haute-Marne**

Département : M. Yves RAUCH, directeur général des services

SDIS : M. le lieutenant-colonel Régis DEZA, directeur

**Yvelines**

SDIS : M. le colonel Patrick SECARDIN, directeur

**Val-d'Oise**

SDIS : Mme Ludivine CHAMPLONG, doctorante en droit public,  
chargée de recherche au SDIS

**Assemblée des départements de France**

- Mme Elisabeth MARAVAL-JARRIER, chef du service  
juridique

**Union des groupements d'achats publics (UGAP)**

- M. Olivier MATIGOT, directeur du développement et des  
partenariats
- M. Sébastien TAUPIAC, directeur adjoint des achats
- M. Frédéric BAROT, chef du département « incendie »

**Fédération française du matériel d'incendie (FFMI)**

- M. Serge RECOULES, délégué général
- M. Jean-Bertrand HEYRAL, délégué adjoint

**Fédération française de la carrosserie (FFC)**

- M. Thierry BOURDILLON directeur technique de la branche  
« constructeurs »
- M. Fabien COLLET, directeur commercial de la société  
GifaCollet
- M. Philippe SANDRIN, société TIB

## ANNEXE N° 8

**GLOSSAIRE**

ANTARES :	Adaptation nationale des transmissions aux risques et aux secours
ARI :	Appareil respiratoire isolant
BMPM :	Bataillon de marins-pompiers de Marseille
BSPP :	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
CASDIS :	Conseil d'administration du SDIS
CCI :	Infocentre de la DGFIP retraçant les budgets et les comptabilités du secteur public local et de la santé.
CEPT :	Caisson d'entraînement aux phénomènes thermiques
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CMIC :	Cellule mobile d'intervention chimique
CMIR :	Cellule mobile d'intervention radiologique
CRERF :	Centre rhénan d'entraînement à la maîtrise des risques fluviaux
CTA-CODIS :	Centre de traitement de l'alerte – centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
DGFIP :	Direction générale des finances publiques
DGSCGC :	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
EMIZ :	État-major interministériel de zone de défense et de sécurité
ENSOSP :	École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
EPIDIS :	Établissement public interdépartemental d'incendie et de secours
FAE :	Formation d'adaptation à l'emploi
FAI :	Fonds d'aide à l'investissement
FFC :	Fédération française de la carrosserie
FFMI :	Fédération française du matériel d'incendie

---

FMA :	Formation au maintien des acquis
GRIMP :	Groupe de recherche et d'intervention en milieu périlleux
MEC :	Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale
NRBCE :	Nucléaire, radiologique, bactériologique, chimique et explosif
PLG :	Plongeur spécialiste
RO :	Règlement opérationnel du SDIS
SDACR :	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS :	Service départemental d'incendie et de secours
SIRACEDPEC :	Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de la défense et de la protection civile
SROS :	Schéma régional d'organisation des soins
UGAP :	Union des groupements d'achats publics
VSAV :	Véhicule de secours et d'assistance aux victimes