

PARIS, le 7 juillet 2009

Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

- Présentation du rapport -

Rapporteurs : MM. Georges GINESTA, Thierry MARIANI et Bernard DEROSIER

La MEC a procédé à quatre matinées d'auditions sur : les acteurs locaux de la sécurité civile ; le pilotage national de la sécurité civile ; le financement des SDIS ; et les sapeurs-pompiers et la formation.

- **Le constat : les dépenses des SDIS ne sont pas maîtrisées**

Budget de la sécurité civile de plus de 5,5 milliards d'euros en France :

- État : 415 millions d'euros (mission *Sécurité civile* du ministère de l'Intérieur) et 550 autres millions pour les autres ministères (Agriculture, Écologie et Santé) dans la loi de finances pour 2009,

- SDIS : 4,2 milliards d'euros selon les comptes de gestion pour 2007,

- Brigade des sapeurs-pompiers de Paris : plus de 300 millions d'euros ; et bataillon des marins pompiers de Marseille : près de 100 millions d'euros.

Les dépenses des SDIS ont augmenté de 245,6 % entre 1996 et 2007 (11 ans). Depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs dépenses ont continué à augmenter de 45,8 %. En comparaison, le nombre d'interventions des SDIS a augmenté de seulement 8,4 % depuis 2001 (5 % depuis 1999).

I.- Une gouvernance caractérisée par une complexité administrative et financière et un enchevêtrement des compétences

Le système n'est pas piloté. Treize ans après la loi de 1996, le mode de gouvernance des SDIS doit à l'évidence être revu. Le *statu quo* ne peut que conduire à l'imposition de charges nouvelles (personnel, matériel, investissement...). Il constitue une solution de confort tant pour l'État, qui réglemente et laisse les collectivités locales supporter le financement, que pour les sapeurs-pompiers, qui tirent parti de la multiplicité des décideurs et s'appuient sur leur popularité auprès de la population pour pousser à la dépense.

Deux grandes options d'évolution du système de gouvernance s'offrent alors à nous : soit une prise en charge complète des SDIS par les conseils généraux, en allant au bout de la démarche de départementalisation, soit une reprise par l'État de la compétence. Si la première option ne réussit pas, on n'aurait d'autre choix que d'être d'accord avec la proposition de loi déposée le 18 décembre 2008 par notre collègue député Jean-François Mancel et tendant à « rétablir les compétences de l'État en matière d'incendie et de secours ».

➤ *Proposition n° 1* : Clarifier les compétences de l'État : cadre institutionnel, réglementation, prévention, moyens complémentaires des SDIS (notamment aériens) et coordination opérationnelle en cas de crise.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que les SDIS sont placés sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police, alors que ces services sont désormais financés majoritairement par les conseils généraux. Ce rattachement historique de la sécurité civile aux pouvoirs de police administrative a perdu son caractère effectif. Le préfet délègue en grande partie ses pouvoirs au directeur départemental de SDIS. Le paradoxe est que le département n'a pas de compétence en matière de police.

➤ *Proposition n° 2* : S'interroger sur le maintien de la sécurité civile dans le cadre des pouvoirs de police administrative générale dévolus au préfet et au maire.

Les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) sont élaborés par les directeurs départementaux et approuvés par les préfets après avis conforme des présidents de conseils généraux. Ils permettent d'évaluer l'adéquation des moyens de secours aux risques du département et fondent les choix d'acquisition de moyens, d'implantation des centres d'incendie et de secours et d'effectifs. Ces documents pâtiennent cependant d'un encadrement méthodologique déficient de la part de la direction de la Sécurité civile (DSC), ne sont en général pas adaptés à la configuration réelle des risques et font l'objet d'une surenchère de la part des préfets.

➤ *Proposition n° 4* : Rendre les conseils généraux responsables des SDACR dans le cadre de règles nationales assurant une égalité des citoyens devant le service public.

L'inflation normative stigmatisée par le sénateur Alain Lambert dans son rapport de novembre 2007 remis dans le cadre de la RGPP est particulièrement applicable à la sécurité civile. La DSC assure la réglementation en matière de sécurité civile, alors que ce sont les collectivités qui en supportent le coût. Les exemples sont multiples : réglementations sur les normes techniques des matériels et des tenues, guides nationaux de référence (GNR), référentiels de formation, décret de décembre 2001 relatif à la réduction du temps de travail des sapeurs pompiers professionnels... D'autres projets sont en cours d'examen, comme la restructuration de la filière des sapeurs-pompiers professionnels ou même la création d'un grade de général de sapeur-pompier, revendication récurrente des officiers.

➤ *Proposition n° 6* : Recenser et procéder à un réexamen de l'ensemble des textes réglementaires adoptés par la direction de la Sécurité civile.

La Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), instaurée par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, ne fonctionne pas de façon satisfaisante : saisie tardive, absence de fiches d'impact financier, rôle de quasi gestionnaire dévolu aux représentants de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF). Un exemple emblématique : le « référentiel commun » de secours à personne et d'aide médicale d'urgence a été négocié en 2007 et 2008 sans association aucune des présidents de conseils généraux.

➤ *Proposition n° 7 à 9* : Suggérer au Gouvernement de tenir compte des avis de la CNSIS ; sa commission spécialisée chargée des finances composée serait exclusivement composée de représentants de l'État et des collectivités territoriales.

La loi a organisé le principe de dissociation des compétences opérationnelles et de gestion, avec un préfet et un maire qui décident de l'utilisation des moyens des SDIS en opération et un président de conseil général qui assure la gestion et le financement du service. Le principe « qui paie commande » devrait conduire à une meilleure intégration des SDIS dans les conseils généraux. L'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités a isolé les présidents de conseils d'administration de SDIS face aux pressions concurrentielles des organisations de sapeurs-pompiers dans les départements. Les directeurs départementaux de SDIS jouent un rôle central, au confluent des compétences opérationnelles et de gestion. Ils sont actuellement co-désignés par le préfet et le président du conseil général, mais sont demandeurs d'une plus grande proximité avec ce dernier.

➤ *Proposition n° 10 à 12* : Confier aux présidents de conseils généraux une responsabilité pleine et entière pour les opérations et dans la gestion. Renforcer l'autorité des conseils généraux sur les SDIS en généralisant la conclusion de conventions. Faire du directeur départemental du SDIS un emploi fonctionnel placé auprès du président du conseil général.

Une plus grande intégration des SDIS dans les services départementaux semble l'évolution logique de la démarche de décentralisation entreprise en 1996. Les SDIS pourraient mutualiser certaines fonctions avec les services du conseil général : ateliers, immobilier, comptabilité, achats, informatique, ressources humaines... Seuls les deux SDIS d'Alsace et ceux du pourtour méditerranéen ont créé des établissements interdépartementaux permettant de mutualiser les matériels ou la formation. La mutualisation des achats permettrait des économies de l'ordre de 20 %.

➤ *Propositions n° 14 à 17* : Faciliter les mutualisations entre les SDIS et les conseils généraux. Promouvoir toute forme de mutualisation entre les SDIS.

II.- La bonne coordination entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers reste encore à établir

L'activité traditionnelle de lutte contre les incendies - cœur de métier de sapeur-pompier - représente 8 % du nombre des interventions. Elle est maintenant devenue secondaire par rapport aux secours à victime et à l'aide à personnes, qui représentent 65 % du nombre des interventions. La définition législative des missions des SDIS manque de précision, que ce soit pour les missions exclusives (incendie...), partagées avec les gendarmes, CRS, SAMU ou facultatives (manifestations sportives surveillance des baignades...).

Le « référentiel commun » de secours à personne et d'aide médicale d'urgence, conclu en juillet 2008, n'a pas clarifié les rôles respectifs des sapeurs pompiers et des SAMU. Il comporte au contraire un risque de transfert de charge des SAMU vers les SDIS, avec une acception très large des possibilités de départ réflexes (« prompt secours ») des sapeurs pompiers. Lors de son audition par la MEC, Mme Alliot-Marie, alors ministre de l'Intérieur, a justifié cette évolution par le problème de permanence des soins dans notre pays (zones rurales, interventions de nuit...). Il n'existe pas de

convention SAMU/SDIS dans un quart des départements et seulement 15 départements ont opté pour une plateforme d'appel commune 15/18.

De nombreuses ambulances sont placées d'astreinte auprès des hôpitaux, sont ainsi rémunérées forfaitairement mais restent inutilisées. Les médecins régulateurs des SAMU font de plus en plus souvent appel aux sapeurs pompiers pour le transport sanitaire pour cause de « carence » des ambulanciers privés. La profession des ambulanciers (diplôme d'État) estime qu'elle serait en mesure de fournir une prestation de haute qualité (délais, géo-localisation...) pourvu qu'on lui assure un certain volume de transport lui permettant de s'organiser en conséquence. Avec un montant forfaitaire de 346 euros par période de 12 heures plus 40 euros par intervention, le coût d'un transport par ambulance revient à environ 100 euros pour l'hôpital. En comparaison, l'ADF a évalué entre 260 et 1 130 euros le coût du déplacement d'un véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV) avec trois sapeurs pompiers ; or les ARH remboursent les SDIS à hauteur de seulement 105 euros par intervention...

Les SDIS ont procédé à un recrutement massif d'infirmiers, sous le statut de sapeurs pompiers volontaires. Il est à craindre que ces infirmiers soient amenés à effectuer des actes médicaux allant au-delà de leurs compétences, doublonnent avec la couverture du territoire des SAMU et dégarnissent les cadres des hôpitaux.

➤ *Propositions n° 18 à 22* : Définir précisément dans le code général des collectivités locales (CGCT) les missions des SDIS, en particulier pour définir clairement les compétences respectives des SDIS et des SAMU. Conclure dans chaque département une convention associant le SAMU, le SDIS et les ambulanciers privés en matière de transport sanitaire. Assurer le remboursement au coût réel des activités de transport de malades effectuées par les SDIS en cas de carence des ambulanciers privés.

III.- La maîtrise des dépenses des SDIS est la condition d'un financement soutenable pour les contribuables

En moyenne nationale, les SDIS représentent une dépense de 79 euros par habitant. Dans certains départements cette dépense représente un prélèvement qui peut être supérieur à celui de la taxe d'habitation pour une famille de quatre personnes. Si l'évolution des dépenses des SDIS n'est pas maîtrisée, le gel des contingents communaux aboutira à un report de charge sur les départements. De nombreux élus se prononcent pour une « fiscalisation » des dépenses des SDIS, soit par l'indication des dépenses sur les feuilles d'impôts locaux, soit par la création d'une taxe spécifique (sur le modèle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères). Au-delà, la réflexion pourrait porter sur la recherche d'autres sources de financements comme les compagnies d'assurances, les concessionnaires d'autoroutes ou les entreprises à risque.

➤ *Propositions n° 25* : Création d'une fiscalité additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS, dont le produit viendrait en déduction des prélèvements des départements, intercommunalités et communes.

IV.- Les sapeurs-pompiers ont été les grands bénéficiaires de l'absence de pilotage du système

Les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels ont augmenté de 25 % entre 1999 (28 924) et 2007 (38 236) alors que le nombre d'intervention n'a augmenté que de

5 % sur la même période (près de 4 millions). Le rythme d'augmentation du nombre de sapeurs-pompiers professionnels continue à augmenter fortement alors que l'effet de la réduction du temps de travail est terminé depuis 2004.

Proposition n° 26 : Effectuer une pause dans le recrutement des sapeurs-pompiers professionnels.

L'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels est très largement organisée sur la base de gardes de 24 heures. En moyenne les sapeurs-pompiers professionnels effectuent 89 gardes de 24 heures par an. Chaque sapeur-pompier professionnel effectue en moyenne 143 interventions par an. Notre collègue Charles de Courson a précisé que pour les sapeurs-pompiers de Reims, qui est le corps le plus important de la Marne, la moyenne est de 2 heures 17 de travail effectif par garde de 24 heures pour un homme du rang, environ 1 heure 50 pour un sous-officier et 1 heure 10 pour un officier. Un sapeur-pompier professionnel peut-il valablement maintenir ses capacités professionnelles avec aussi peu de temps consacré aux interventions ? En outre il est difficile de trouver une cohérence au fait que les sapeurs pompiers professionnels effectuent seulement 89 gardes de 24 heures par an et que la moitié d'entre eux exercent aussi des vacations en tant que sapeurs pompiers volontaires... Cette organisation du temps de travail en gardes de 24 heures n'est plus adaptée au rythme des sollicitations tout au long de la journée, sachant qu'entre 23 heures et 6 heures il y a très peu d'interventions. Avec des gardes de 8 heures et une durée légale de 1 607 heures de travail par an, cela correspondrait à 200 jours ouvrés par an. Les discussions en cours au niveau européen pourraient remettre en cause les principes d'équivalence entre le temps de garde et le temps de travail.

Proposition n° 28 et 32 : S'interroger sur l'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels en envisageant une évolution vers des régimes plus souples de gardes de 12, 10 ou 8 heures, correspondant mieux à la sollicitation opérationnelle tout au long de la journée. Encadrer les règles régissant le double statut de sapeur-pompier professionnel et volontaire.

La filière des sapeurs-pompiers professionnels est très spécifique au regard du reste de la fonction publique territoriale. C'est la DSC du ministère de l'Intérieur, souvent en étroite collaboration avec la FNSPF, et après avis de la CNSIS, qui édicte la réglementation relative aux personnels des SDIS. Tous les autres fonctionnaires territoriaux sont gérés par la direction générale des Collectivités locales (DGCL) du même ministère de l'Intérieur, après consultation du conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Les modulations permises par la réglementation laissent les présidents de conseils généraux isolés face aux pressions syndicales. Le taux d'encadrement des sapeurs-pompiers professionnels est de 1 colonel ou lieutenant-colonel pour 70. Les statistiques récentes de l'INSEE montrent que les rémunérations de la filière SDIS sont en moyenne de 30 % plus élevées que celles des autres filières de la fonction publique territoriale, et qu'elles sont les plus dynamiques.

Proposition n° 30 : Faire entrer, autant que possible, la gestion des ressources humaines et les rémunérations des personnels des SDIS dans le droit commun applicable aux fonctionnaires territoriaux.

Le poids de la formation des sapeurs pompiers est très important. En moyenne un SDIS consacre annuellement 1 million d'euros en crédits de formation. Un sapeur-

pompier, professionnel ou volontaire, consacre en moyenne 35 heures par an à sa formation, soit l'équivalent d'une semaine de 8 heures par jours. On peut se demander dans quelle mesure l'insuffisance de l'activité opérationnelle des sapeurs-pompiers pour maintenir leurs acquis suscite une demande accrue de formation pour ne pas perdre en technicité... Une caractéristique du système français d'incendie et de secours est d'amener chaque sapeur-pompier, qu'il soit professionnel ou volontaire, à un haut niveau de formation dans tous les domaines afin qu'il puisse être un « généraliste » du secours. Les sapeurs-pompiers volontaires ont de plus en plus de mal à dégager du temps pour suivre les formations exigées, ce qui constitue un frein au volontariat. On peut dès lors s'interroger sur la justification de certaines formations (plongée sous-marine...) par rapport à l'activité en intervention des élèves qui la suivent.

Proposition n° 33 et 34 : Revoir les référentiels de formation, en favorisation la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle et le maintien des capacités au cours des pratiques opérationnelles. Proportionner les formations aux utilisations effectives.

La formation des sapeurs pompiers est effectuée par l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP) et par 80 écoles départementales. L'ENSOSP est un établissement public national où les collectivités territoriales sont minoritaires au conseil d'administration mais sont les contributeurs majoritaires. A part les deux départements d'Alsace, aucun SDIS ne mutualise ses installations de formation. La question se pose avec une particulière acuité pour les coûteux plateaux techniques. Très peu de SDIS ont établi un plan de formation, alors que c'est une obligation pour toutes les structures locales publiques. Le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourrait apporter un appui important aux SDIS en matière de formation.

Propositions n° 36 à 38 : Favoriser la mutualisation entre les écoles départementales de formation des sapeurs-pompiers. Favoriser la collaboration entre les écoles de sapeurs-pompiers et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).