



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

AVERTISSEMENT	5
RESUME	9
RECOMMANDATIONS.....	11
INTRODUCTION	13
CHAPITRE I - LE CADRE DE LA MUTUALISATION.....	15
I - Les enjeux financiers	15
A - Les dépenses d'investissement.....	16
B - Les dépenses de fonctionnement	17
C - Les dépenses de personnel	17
II - Les bases juridiques possibles.....	18
A - L'EPIDIS : un cadre juridique spécifique jamais employé	18
B - Les autres dispositions du code général des collectivités territoriales	20
III - Les partenaires de la mutualisation	22
A - Les services de l'État	22
B - Les établissements et les entreprises publiques ou privées	22
C - Les départements	23
CHAPITRE II - LES DOMAINES DE LA MUTUALISATION	27
I - La coopération opérationnelle.....	27
A - La coopération avec les voisins géographiques	27
B - Le traitement de l'alerte	29
II - Les achats	31
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

III - Les ressources humaines	42
A - Le recrutement	42
B - La formation.....	42
C - La gestion du personnel et des rémunérations	47
IV - Les équipes spécialisées	47
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
CHAPITRE III - LA NECESSITE D'UNE RATIONALISATION SUPRA DEPARTEMENTALE.....	59
I - Les difficultés d'une démarche enserrée dans le cadre départemental	59
A - Une action de l'État très subsidiaire	59
B - Les limites de l'analyse actuelle	60
II - Organiser la coopération dans un espace élargi.....	61
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
CONCLUSION GENERALE.....	65
ANNEXES	67

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} 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 2012¹, d'une demande d'enquête sur la mutualisation des moyens de la sécurité civile. Le Premier président lui a répondu le 14 janvier 2013². 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 plages³, ainsi que de l'Assemblée nationale⁴ et du Sénat⁵ 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

¹ Cf. annexe 1.

² Cf. annexe 1.

³ 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

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^{er} août 2001 relative aux lois de finances. La Documentation française, septembre 2012, 201 p., disponible sur www.ccomptes.fr

⁴ 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*.

⁵ 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 CCI⁶ 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 concernées⁷. Ils se sont déplacés dans les départements du Bas-Rhin et de l'Ille-et-Vilaine⁸ 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

⁶ Infocentre retraçant les budgets et les comptabilités du secteur public local et de la santé.

⁷ 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.

⁸ 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. Durrelman, 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 territoriales⁹, 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

⁹ 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 progressé¹¹ de manière dynamique.

Les SDIS tirent, à titre principal¹², leurs ressources des financements accordés par les départements. Or ceux-ci, comme le souligne la Cour dans son rapport public annuel de 2013¹³, 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

¹¹ 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

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

¹³ 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

ayant conduit à la publication, en novembre 2011, du rapport public thématique de la Cour et des chambres régionales des comptes sur ces services¹⁵, 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.

¹⁵ 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

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 décrue depuis 2010¹⁶.

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 %.

¹⁶ 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 SDIS¹⁷ s'élève à 11,2 Md€¹⁸ fin 2012, dont 40 % environ constitués de matériels spécifiques d'incendie et de secours¹⁹ (véhicules d'incendie et de secours, matériel et outillage techniques, transmissions).

La valeur des moyens opérationnels inscrite au bilan des SDIS (7,6 Md€)²⁰ a progressé en moyenne de plus de 7 % par an entre 2010 et 2012. En dehors des casernements et des réseaux de transmission²¹, 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)²².

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€²³. Selon les professionnels²⁴, ce niveau d'étiage devrait se maintenir.

¹⁷ Y compris celui mis à leur disposition par les collectivités territoriales.

¹⁸ Données extraites de l'infocentre CCI de la DGFiP.

¹⁹ Hors constructions.

²⁰ Hors immobilisations « en cours », y compris les immobilisations mises à disposition.

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

²² Données extraites de l'infocentre CCI de la DGFiP.

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

²⁴ 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 ans²⁵, 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 2009²⁶ (+ 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 2010-2012²⁷, 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.

²⁵ 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.

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

²⁷ 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 civile²⁸, la possibilité, pour les SDIS, d'exercer en commun certaines de leurs fonctions au sein d'un établissement public interdépartemental d'incendie et de secours²⁹ (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 ;

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

²⁹ 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

Crée en 1963, l'entente pour la forêt méditerranéenne a reçu un fondement législatif en 2004³⁰.

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 :

³⁰ 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.³¹ »*

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 liées 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

³¹ 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 Cour³² 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.

³² 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 préfectures 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 »³³.

Cette contribution représente près de 10 % des dépenses de fonctionnement des départements, hors intérêts de la dette et dépenses sociales d'intervention³⁴.

Ce financement prépondérant des SDIS par les départements³⁵ 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 général³⁶ 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 risques³⁷.

³³ Données 2011, DGSCGC.

³⁴ 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).

³⁵ 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).

³⁶ En application de l'article L. 1424-27 du CGCT.

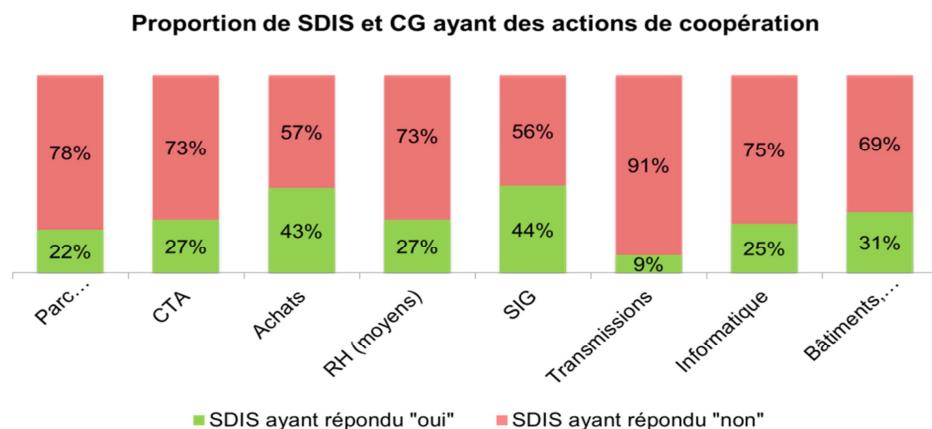
³⁷ En application de l'article L. 1424-7 du CGCT.

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'application³⁸, 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

³⁸ 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 SDIS³⁹ 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

³⁹ 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 pays⁴⁰. 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 françaises⁴¹. Son budget de fonctionnement⁴² est alimenté par les contributions des membres du groupement local de coopération.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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 à 0,05 M€.

⁴² 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^{ème} catégorie), les effectifs affectés en centre de traitement de l'alerte et de conduite des opérations (CTA-CODIS⁴³) représentent plus de 16 % des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) du SDIS⁴⁴ et la permanence de la gestion de l'alerte et des opérations mobilise chaque jour, de manière continue, plus de 30 %⁴⁵ des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels de garde.

Pourtant ces SDIS ne réalisent qu'un nombre limité d'interventions journalières, inférieur à 25⁴⁶.

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

Les SDIS effectuent en moyenne 104⁴⁷ 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^{ème} catégorie, la moyenne est de 39 interventions journalières, pour un nombre compris, selon les SDIS de la catégorie entre 25 à 50 interventions.

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

⁴⁴ 10,5 ETP pour un effectif moyen de 63,5 sapeurs-pompiers professionnels (SPP) – Source : InfoSDIS, DGSCGC.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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^{ème} 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 SDIS⁴⁸, soulignait longuement la nécessité d'une meilleure coordination du secours aux personnes. Elle relevait le faible nombre (16 en 2008) de

⁴⁸ 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

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 2012⁵¹ ; quant au partage des mêmes installations entre SDIS et SAMU, il n'est mis en œuvre que dans 15 départements⁵².

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.

⁵¹ Source : annuaire statistique 2012 de la DGSCGC.

⁵² 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 €⁵³.

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.)⁵⁴.

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 différencierées.

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

⁵³ 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.

⁵⁴ Centrale d'achat de référence, 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)⁵⁵.

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)⁵⁶. 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.

⁵⁵ Cf. tableau en annexe 5

⁵⁶ 110 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

	Tenues « F1 »	Casques « F1 »	Casques « feux de forêt »	VSAV fourgon, 1 brancard, 3,5 t	Camion-citerne forestier moyen
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

	Tenues « F1 »	Casques « F1 »	Casques « feux de forêt »	VSAV fourgon 1 brancard, 3,5 t	Camion-citerne forestier moyen
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 dominante⁵⁷. 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 véhicules⁵⁸. 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)⁵⁹ 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,

⁵⁷ 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).

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

⁵⁹ Données 2011, source : FFMI.

- d'autre part, d'un volume des ventes plus important (2 200 véhicules commercialisés en 2011⁶⁰) 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 différencier 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 d'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.

⁶⁰ 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 contrats⁶¹.

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	Groupe-ment	UGAP	SDIS seul	Grou- pement	UGAP	SDIS seul	Groupe ment	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.

⁶¹ 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

Mode d'acquisition	VSAV fourgon, 1 brancard, 3,5 t	Casque « F1 »	Camion-citerne forestier moyen
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 pas⁶².

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 ».

⁶² 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€⁶³ (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.

⁶³ 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 1990⁶⁴, 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)⁶⁵.

En 2009, le coût de la formation avait été évalué⁶⁶ en moyenne à 1 M€ par an et par SDIS. Ces coûts ont progressé. Ainsi, le SDIS d'Ille-et-Vilaine (1^{ère} catégorie) consacre environ 3 M€, soit un peu plus de 5 % de son budget de fonctionnement⁶⁷ à la formation, les deux tiers de ce coût étant constitués de dépenses de rémunérations. Pour des SDIS de 2^{ème} catégorie, les budgets annuels sont de l'ordre de 2 M€.

⁶⁴ Portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels.

⁶⁵ Hors BSPP et BMPM, données InfoSDIS, DGSCGC.

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

⁶⁷ 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 français⁶⁸, 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.).

⁶⁸ 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'affectation⁶⁹. 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.

⁶⁹ 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 personnes⁷⁰).

Elle ne vaut pas pour la formation d'adaptation à l'emploi des sapeurs-pompiers professionnels, qui représente annuellement plus de 140 000 jours⁷¹ 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 € ;

⁷⁰ Annuaire statistique 2012 de la DGSGGC.

⁷¹ 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 SDIS⁷² 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 ⁷³	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

⁷² 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).

⁷³ 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 héliportées, la plupart des équipes spécialisées effectuent globalement un nombre d'interventions limité, voire faible.

Dans le département du Haut-Rhin (SDIS de 2^{ème} 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^{ère} 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^{ème} 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 caractère⁷⁴.

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

⁷⁴ 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 2012⁷⁵ 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.

⁷⁵ 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^e de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. La Documentation française, septembre 2012, 201 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Les effectifs spécialisés d'un SDIS

Le SDIS de la Marne (2^{ème} 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

Effectifs de sapeurs-pompiers	
Sapeurs-pompiers professionnels	40 500
Sapeurs-pompiers volontaires	195 200
Sapeurs-pompiers ou marins-pompiers militaires	12 200
Total	247 900
Effectif opérationnel par qualification	
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 montagne	822
Secours en canyon	567
Site souterrain	394
Total	305 323

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 volontaires⁷⁶, 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 €⁷⁷ ;
- 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 spécialités⁷⁸) 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^{ère} catégorie, le volume de formations liées aux spécialisations peut s'établir à près de 3 500 journées par an.

⁷⁶ Annuaire statistique 2012, DGSCGC.

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

⁷⁸ Données 2011, hors BSPP et BMPM, InfoSDIS, DGSCGC.

Tableau n° 8 : volume annuel de la formation pour un SDIS de 1^{ère} catégorie

Formations spécialisées	Stagiaires			Journées		
	Offi-ciers	Sous-officiers	Gradés sapeurs	Offi-ciers	Sous-officiers	Gradés sapeurs
Suivies par les sapeurs-pompiers professionnels						
Acquisition	21	69	155	130	348	700
Formation au maintien des acquis	86	59	47	105	161	130
Suivies par les sapeurs-pompiers volontaires						
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-dessous⁷⁹.

Tableau n° 9 : taux des indemnités de spécialité

Catégorie	Spécialité	Majoration (en pourcentage)
Logistique	Conducteur d'engin pompe ou de moyens éléveurs Opérateur CTA-CODIS	4
Opérationnelle ou technique, formation, ou prévention	1 ^{er} niveau 2 ^{ème} niveau 3 ^{ème} niveau	4 7 10

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

⁷⁹ Prévu 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 100⁸⁰, le coût annuel de ces majorations peut être évalué à environ 70 M€⁸¹, soit 2 % de la totalité des rémunérations versées par les SDIS en 2013⁸².

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.

⁸⁰ Décret n° 90-850 du 25 septembre 1990.

⁸¹ 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€.

⁸² 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 chimique⁸³ conduirait à une économie, en valeur de remplacement, de l'ordre de 8 M€.

Cette rationalisation influerait 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 héliportés en zone Sud

La zone de défense et de sécurité Sud a mutualisé avec cinq SDIS⁸⁴, n'appartenant pas tous à la même zone de défense, la création d'une unité de sauveteurs spécialisés héliportés (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 héliportées aurait dû être maintenue.

⁸³ Ce qui conduirait à désarmer 17 des 111 CMIC existant actuellement.

⁸⁴ 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 influaient 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, privilégiennent 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 continument 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 SDACR⁸⁵, 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 2010⁸⁶ confie aux préfets de zone la mission d'assurer la complémentarité des moyens des SDIS pour faire face à des évènements 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 ».

⁸⁵ Schéma départemental de couverture et d'analyse des risques.

⁸⁶ 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 direction⁸⁷ et de coordination, du fait de son assise géographique⁸⁸ ainsi que des structures dont elle dispose⁸⁹, 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 contigües⁹⁰. Une approche par massif a, par exemple, été recommandée par la Cour⁹¹ pour l'organisation du secours en montagne.

⁸⁷ 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.

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

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

⁹⁰ Cf. la création de l'unité de sauveteurs spécialisés héliportés réalisée en zone de défense et de sécurité sud, évoquée *supra*.

⁹¹ 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^e de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. La Documentation française, septembre 2012, 201 p., disponible sur 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 efficience 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 pourraient 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 UGAP⁹² 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.

⁹² 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 2011⁹³, dix ans après la départementalisation des services d'incendie et de secours.

⁹³ 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

Annexes

ANNEXE N° 1

**SAISINE DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT ET
REPONSE DE LA COUR DES COMPTES**

KCC A1210521 CDC
22/11/2012

SENAT

COMMISSION DES FINANCES

République Française

LE PRÉSIDENT

IVP/ - 12-484

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^e de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de cinq enquêtes portant respectivement sur :

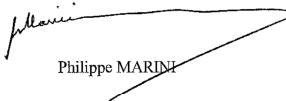
- les aides à la presse ;
- la mutualisation des moyens de la sécurité civile ;
- les primes du ministère de la défense ;
- les contrats de plan Etat régions ;
- l'agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU).

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.

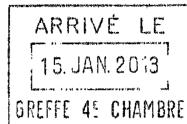


Philippe MARINI

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^e de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} 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 sera remis pour le lundi 9 septembre 2013. Il en sera 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 sera 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'agrémenter, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

Didier Milcent
Didier MILCENT

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 ^{ère} catégorie	21	Bouches-du Rhône Ille-et-Vilaine Bas-Rhin Rhône Essonne Val-d'Oise
2 ^{ème} catégorie	25	Aisne Finistère Marne Haut-Rhin Somme
3 ^{ème} catégorie	21	Eure Manche Pyrénées-Orientales Dordogne
4 ^{ème} catégorie	20	Haute-Corse Corse-du-Sud Jura
5 ^{ème} catégorie	9	Cantal Gers

Source : Cour des comptes

ANNEXE N° 3

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

Nature	Montant	Pourcentage	Achats groupés possibles
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 %	
Total	663 M€	100 %	378 M€

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€

Nature	2009	2010	2011	2012	Evolution 2009-2012
Achats et variations de stocks	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 %
Services extérieurs	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 %
Autres services extérieurs	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
Total	89 014 225

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**

Pièces détachées* VL	Gains sur marchés antérieurs	Pièces détachées* PL	Gains sur marchés antérieurs	Autres	Gains sur marchés antérieurs
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 KIHL, 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