



Chambre régionale des comptes  
de Provence-Alpes-Côte d'Azur

## Rapport public

### Les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS)

#### *Synthèse*

**Avertissement :** *cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes et des rapports d'observations de la chambre régionale des comptes de PACA. Seuls ces documents engagent les juridictions financières ; ils sont consultables sur leur site internet ([www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)).*

#### Présentation de l'enquête

La Cour des comptes a réalisé avec 21 chambres régionales de comptes (CRC) métropolitaines une enquête sur les services départementaux et de secours. Les CRC ont contrôlé 50 SDIS de toutes catégories, en zone urbaine et en milieu rural. La Cour a contrôlé la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, 9 préfectures de département et une préfecture de zone, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon des marins pompiers de Marseille (BMPM).

La **chambre régionale des comptes de PACA** s'est associée à cette enquête en contrôlant 4 SDIS de la région : 3 classés en 1<sup>ère</sup> catégorie (Alpes-Maritimes, Bouches du Rhône et Var) et un de 2<sup>ème</sup> catégorie (Vaucluse). Ces contrôles sont cités à plusieurs reprises dans le rapport public.

La Cour et les chambres régionales avaient déjà conduit une enquête sur les SDIS, dont les conclusions ont été publiées dans le **rapport public annuel 2005 de la Cour**. Elle faisait le bilan de la départementalisation intervenue en 1996 et relevait diverses carences : la mesure de l'activité restait défailante ; l'organisation des secours ne prenait pas assez en compte l'évolution des missions ; la départementalisation n'avait pas totalement intégré l'ensemble des moyens des communes ; le maillage du territoire était resté inchangé.

La Cour recommandait aux SDIS de maîtriser leurs dépenses, d'optimiser leurs ressources et d'engager un bilan de la mise en œuvre des premiers SDACR (schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques) devant déboucher sur un aménagement du maillage territorial des centres.

***D'une manière très générale, on peut dire que les constats du rapport public de 2005 restent, en 2011, d'une grande actualité.*** La présente enquête s'inscrit dans le prolongement de la précédente. Elle porte sur la période 2002-2010, 2002 étant la première année complète de mise en œuvre de la départementalisation. Elle revient sur les problèmes soulevés par la précédente enquête, la maîtrise des dépenses, la pertinence du financement, la performance de la gestion et de l'organisation opérationnelle, les relations avec les SAMU et les ambulanciers. Mais elle élargit le champ des observations à la problématique d'une politique partagée entre l'Etat et les collectivités locales.

Les principaux constats et recommandations s'articulent autour de trois grands axes :

- la croissance des dépenses et leur financement,
- l'organisation et la gestion des SDIS,
- la coordination avec les autres acteurs du secours d'urgence.

## **Une forte croissance des dépenses, un mode de financement à revoir**

### **1- Entre 2002 et 2010, les SDIS connaissent une forte croissance de leurs dépenses, qui tient essentiellement à la hausse des dépenses de personnel**

*La croissance des dépenses a été forte*, de 4,8 % en moyenne annuelle (+3,1% en € constants) ; elle ne se ralentit qu'en fin de période (+ 1,5 % en 2010 dans les budgets primitifs 2011). Alors qu'on a assisté dans les années 1996-2003 à une remise à niveau des équipements, l'augmentation des dépenses de fonctionnement tient essentiellement à la *hausse des dépenses de personnel* (+54%).

Cette hausse est liée à la fois à la progression des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) et de personnels administratifs et techniques, et à la politique d'avancement et de rémunération décidée au niveau central.

Les dépenses de personnel, qui représentaient 76% en moyenne des dépenses de fonctionnement des SDIS au niveau national en 2002 et 80 % en 2009, dépassent 80% dans les SDIS de la région PACA. Le *coût moyen par habitant* des SDIS de PACA est entre 25% et 60% plus élevé que la moyenne nationale de 79€ par habitant et par an : il se situe entre 87€ dans le Vaucluse et 128€ dans les Alpes-Maritimes (ce dernier SDIS ayant toutefois une activité 30% supérieure aux SDIS de sa catégorie, et un effectif de sapeurs pompiers professionnels plus élevé).

### **2- Les dépenses des SDIS ont augmenté 2 fois plus vite que leur activité, qui s'exerce désormais majoritairement dans le secours à personne**

Le nombre des interventions a augmenté de 17% entre 2002 et 2010 quand les dépenses augmentaient de 30% en € constants et le temps consacré aux interventions a même diminué.

*L'activité principale des SDIS est désormais le secours à personne*, en coordination avec les SAMU : ces interventions, qui représentent 69% de l'activité des SDIS, ont connu la plus forte hausse. En revanche la lutte contre les incendies, qui ne représente plus que 8,5% de leur activité (13,4% dans le Vaucluse et 4,7% dans les Alpes-Maritimes), connaît une baisse significative.

### **3- Le mode de financement des SDIS devrait être revu.**

La loi du 27 février 2002 a érigé le département collectivité chef de file des SDIS et avait prévu la suppression des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) au budget des SDIS à compter du 1er janvier 2006. Cette mesure devait être compensée par la réduction de la dotation globale de fonctionnement versée aux communes et aux EPCI et par l'augmentation à due concurrence de la dotation versée aux départements. Pendant une période transitoire, les charges communales et intercommunales d'incendie et de secours devaient être gelées en euros constants, leur progression étant limitée à l'inflation.

En 2008, après plusieurs reports, le législateur a renoncé à mettre en œuvre cette réforme et *ce sont les départements qui supportent l'essentiel de la hausse des dépenses des SDIS*, nettement supérieure à l'inflation.

Entre 2002 et 2010, la part respective des communes et intercommunalités et des départements dans le financement des SDIS s'est donc inversée (les départements supportent 56 % des dépenses des SDIS). Ce transfert s'accompagne de fortes disparités entre départements, qui conduisent la Cour à préconiser un système de *solidarité financière* entre les SDIS pour prendre en compte les risques et les difficultés spécifiques de certains départements (désertification médicale, feux de forêt, notamment)

*Les contributions communales fixées par les conseils d'administration des SDIS soulèvent plusieurs difficultés.* Elles peuvent être un obstacle à la rationalisation de la carte des centres à l'échelle départementale. Elles sont souvent disparates entre communes présentant les mêmes caractéristiques, voire incohérentes, et peuvent susciter des contentieux.

Ainsi dans le Var, *la commune du Lavandou* conteste le chiffrage de la population estivale qui sert de base au calcul de sa contribution : elle l'avait estimée elle-même à 120 000 habitants en 1998, très au-delà des estimations établies ultérieurement par le préfet et le juge administratif, à environ 45 000 habitants. Le juge administratif a annulé les contributions de la commune au budget du SDIS pour les années 2001 à 2008, et le contentieux se poursuit.

A l'inverse, le *SDIS de Vaucluse* a su faire évoluer un mode de répartition qui ne donnait pas satisfaction, et a décidé en 2009 de poursuivre sa politique de réduction des écarts entre les communes et les EPCI : il retient la population, le potentiel fiscal et le service rendu comme seuls critères, chacun intervenant pour un tiers dans la répartition.

La Cour préconise donc l'abandon de ce dispositif, et recommande *le transfert au département de l'équivalent du contingent communal*, soit 44% des financements actuels des SDIS, par l'augmentation des dotations versées par l'Etat au département.

Autre motif de contestation, la coexistence de deux services d'incendie dans les Bouches-du-Rhône reste conflictuelle en ce qui concerne le *financement du bataillon des marins pompiers de Marseille*. La ville de Marseille revendique une participation du département au financement qui soit de même proportion que la contribution du département au SDIS 13.

Les SDIS peuvent facturer certaines de leurs interventions : il s'agit des interventions effectuées à la demande de la régulation médicale du centre 15, en cas d'indisponibilité des ambulanciers privés, ou de particuliers (destruction de nids d'insectes, sauvetage d'animaux domestiques...). Ces « opérations diverses », qui constituent 16% des interventions, produisent moins d'1% des recettes de fonctionnement. Une *facturation systématique* devrait être mise en place, qui aurait aussi l'avantage de décourager les sollicitations abusives.

## **L'organisation et la gestion des SDIS**

Les SDIS pourraient assurer leurs missions à un moindre coût par des mesures d'organisation appropriées et par une gestion administrative plus rigoureuse.

### **1- Une insuffisante rationalisation des moyens opérationnels**

La *carte des centres* peut encore être rationalisée dans de nombreux départements et le classement des centres de secours et d'incendie présente trop de rigidité, ce qui induit des coûts.

***Les documents stratégiques et opérationnels ne jouent pas complètement leur rôle.*** Le SDACR (schéma départemental d'analyse et de couverture des risques) est un document de pilotage stratégique des SDIS. Or il est fréquemment ancien, insuffisamment évalué, incomplet et mal articulé avec le règlement opérationnel. Il devrait être actualisé tous les 5 ans : ceux de la région PACA l'ont été dans les années récentes (2007-2009), mais 9 à 10 ans après les schémas précédents, ce qui est très long. Dans le Var, le règlement opérationnel, qui doit fixer les modalités d'intervention du SDIS en conformité avec les orientations du SDACR, a été approuvé 4 mois avant le schéma ; il n'est donc pas en cohérence parfaite avec ce document, et comporte des oublis.

Dans les Bouches-du-Rhône, une clarification du règlement opérationnel permettrait ***une meilleure coordination entre le SDIS et le bataillon des marins pompiers de Marseille (BMPM).*** Le BMPM exerce les missions d'un SDIS dans 3 zones : la ville de Marseille et ses ports, l'aérodrome Marseille Provence et les bassins ouest du Grand port maritime de Marseille. Le reste du département est défendu par le SDIS 13. Chacun des services dispose de son propre centre de traitement des appels. Sur le terrain, la coopération ne pose pas de difficultés d'ampleur, le règlement opérationnel identifiant les secteurs d'exercice des compétences respectives. En revanche, des problèmes ponctuels subsistent dans les zones relevant du BMPM, mais enclavées dans la zone de compétence du SDIS 13 : secteur limitrophe des calanques entre Marseille et Cassis et, surtout, bassins ouest du grand port de Marseille et aérodrome Marseille Provence. Les difficultés sont liées, le plus souvent, à l'arrivée aléatoire des appels téléphoniques dans l'un ou l'autre des centres de traitement des appels : depuis l'aéroport, le BMPM, qui est sur place, ne peut être joint que via les lignes fixes, tandis qu'un appel du 18 ou du 112 sur un téléphone portable aboutit au SDIS, qui intervient sans forcément en informer le BMPM. Une communication directe entre les unités affectées à la défense de l'aéroport pour permettre l'envoi du secours le plus proche, apparaît donc indispensable.

***Le système de garde est inadapté et coûteux.*** Les SDIS ont privilégié le régime de la garde de 24 heures, dont une partie seulement (entre 16 et 17 heures) équivaut à du temps de travail effectif théorique. Les sapeurs-pompiers non logés effectuent en moyenne 90 à 100 gardes par an, ce qui les fait bénéficier de 265 à 275 jours de repos et de congés par an. En outre, le plus souvent, le nombre de gardes réellement effectuées est inférieur à celui exigé par le règlement du SDIS, comme cela a pu être observé dans la région PACA.

L'activité pendant une garde est, en moyenne, très faible, en particulier la nuit (3 fois moins d'interventions la nuit dans les Alpes-Maritimes). Les « gardes blanches », sans intervention, sont nombreuses. Ce dispositif de garde, qui implique le recrutement de 4 à 5 sapeurs professionnels pour assurer la présence d'un seul agent de garde, entraîne des surcoûts non négligeables, d'autant plus injustifiés lorsque la sollicitation opérationnelle est faible. Il n'est en réalité pertinent qu'en présence d'une activité soutenue et régulière, comme c'est le cas au bataillon des marins pompiers de Marseille, à statut militaire, où le temps annuel de garde imposé est de 3200 heures, contre 2623 heures au SDIS 13.

La Cour préconise de recourir davantage au régime de l'astreinte couplé à des gardes de 12 heures, moins coûteux que la garde, et conseille aux SDIS de se doter d'un outil de gestion de leur activité opérationnelle, afin de mieux ajuster leurs effectifs de garde aux besoins.

***Les sapeurs pompiers volontaires*** constituent environ 80% des effectifs. Ce recours massif au volontariat est caractéristique du système français et traduit un engagement citoyen solidement ancré dans l'histoire de la sécurité civile. Il permet également de réduire substantiellement le coût des interventions. De nombreux SDIS rencontrent cependant des difficultés de recrutement, de fidélisation et de disponibilité des pompiers volontaires, malgré la prestation de fidélisation et de reconnaissance accordée après 55 ans en cas de cessation

définitive du service. Ce dispositif, coûteux, n'a pas permis d'augmenter le nombre de volontaires. De plus, les pompiers volontaires sont inégalement sollicités.

La Cour relève les dérives liées à la double activité des pompiers professionnels, lorsqu'ils souscrivent un contrat de sapeur-pompier volontaire (environ 13 000 sont dans ce cas). Quand ils sont en activité en tant que volontaires, les sapeurs pompiers professionnels ne sont pas soumis à la réglementation relative au temps de travail et reçoivent un complément de revenu, sous forme d'une indemnisation horaire défiscalisée. La Cour préconise de mieux encadrer ce cumul, et de supprimer cette exonération fiscale en compensant au besoin la somme ainsi prélevée.

**La gestion des carrières et des rémunérations est peu économe.** Les SDIS ont multiplié les « groupements », géographiques ou fonctionnels, qui entraînent la création de postes supplémentaires d'encadrement. La gestion des carrières est un facteur de dérive des coûts : les avancements d'échelon se font systématiquement à l'ancienneté la plus courte, comme on peut le constater aussi en PACA. Les promotions interviennent fréquemment sur place, comme dans le Var et le Vaucluse. Dans le Vaucluse, 16 modifications du tableau des effectifs ont été réalisées en 5 ans pour permettre les promotions. Ce tableau a été modifié plusieurs fois par an dans le Var dans le même but. Enfin, le régime indemnitaire est souvent irrégulier. Il n'est donc pas surprenant que les quotas réglementaires par grade ne soient plus respectés

Les SDIS auraient tout avantage à **mutualiser leurs moyens de gestion**, en matière d'achats, de formation ou de moyens opérationnels. Chaque SDIS, ou presque, dispose ainsi de son propre organisme de formation. Dans les Bouches-du-Rhône, le BMPM et le SDIS ont chacun leur école ; la coexistence des deux systèmes est source de nombreuses redondances dans la gestion des moyens et des effectifs.

### **La coordination insuffisante du secours d'urgence à personne**

L'organisation du secours d'urgence à personne qui associe les SAMU, les SDIS et les ambulanciers privés doit être mieux coordonnée. L'Etat doit continuer de jouer un rôle essentiel (opérationnel et de coordination) en matière de sécurité civile même si les moyens sont en grande partie gérés par les départements. Les préfets de département devraient être davantage associés à la confection des SDACR et les préfets de zone pourraient mieux assurer leur mission de coordination opérationnelle entre SDIS de département et favoriser les mutualisations supra-départementales, des achats et de la formation en particulier. Cette mutualisation a été jugée très insuffisante dans le Var et les Alpes-Maritimes.

Enfin, ce rapport revient sur les critiques déjà formulées par la Cour sur l'articulation entre les « blancs » et les « rouges » et l'organisation des urgences médicales. Il relève les **difficultés de coordination de trois dispositifs de secours d'urgence**, dont les champs se recoupent largement et qui génèrent des surcoûts non négligeables. Ces difficultés de coordination tiennent à des multiples raisons.

L'organisation des SDIS et des SAMU répond à des logiques territoriales différentes (SDACR pour les SDIS et SROS pour les SAMU) et la mise en cohérence de ces documents n'est pas généralisée. Elle a cependant été assurée dans le Vaucluse. Sauf dans les Alpes-Maritimes où la coopération est satisfaisante, les relations entre les SDIS et les centres hospitaliers sont insuffisantes.

Les conventions locales qui, à l'appui du référentiel national commun, devraient déterminer précisément les conditions d'intervention entre le SDIS, le SAMU et les ambulanciers privés sont souvent absentes ou non actualisées (comme dans le Var), et les centres communs d'appels SAMU-SDIS (15-18) sont rares.

Les SDIS sont trop souvent sollicités pour les transferts sanitaires alors que la carence des ambulanciers privés n'est pas avérée, et les départs réflexes des sapeurs-pompiers, avant régulation, sont généralement nombreux, ce qui explique l'importance de l'activité « secours à personne » des pompiers. Dans le Var, le centre 15 recourt directement aux services du SDIS, sans faire préalablement appel aux ambulanciers privés.

Le remboursement des transports sanitaires par l'assurance maladie conduit à une double indemnisation, en cas d'intervention des sapeurs-pompiers sur carence ambulancière ; les SDIS sont défrayés, ainsi que les ambulanciers privés dont une partie des indemnités (pour compenser l'astreinte) sont forfaitaires.

Le taux de remboursement des SDIS pour carences ambulancières, fixé par arrêté, reste faible car destiné à ne couvrir que les charges variables. Le comptage des carences donne lieu à des divergences importantes entre les SAMU et les SDIS, à la source de contentieux du fait d'interprétations différentes de l'indisponibilité ambulancière. Le montant des carences dues s'élevait en 2009 à 17 M€.

Ce dispositif aboutit ainsi à solliciter les SDIS pour des activités en marge de leurs missions et à sous-utiliser les ambulanciers privés, dont c'est la mission définie par le législateur.

**En conclusion**, ce rapport met l'accent sur la priorité qui s'attache à une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS, qui pèsent sur les budgets des collectivités locales, des départements en particulier, dont les marges de manœuvre se réduisent.

Cette maîtrise des dépenses passe par l'adoption de mesures pour rationaliser l'organisation, qu'il s'agisse de la carte de la couverture des risques, de l'organisation des gardes ou de l'utilisation des volontaires. Elle suppose également une gestion plus rigoureuse des carrières des rémunérations accessoires et du temps de travail, ainsi qu'une meilleure mutualisation avec les services du conseil général et entre SDIS.

L'amélioration de l'efficacité des dépenses requiert aussi une meilleure coordination entre les intervenants. L'Etat doit jouer tout son rôle dans la maîtrise des dépenses, au niveau central pour les normes d'équipement et la gestion des personnels, comme au niveau local pour une rationalisation des implantations et une plus grande mutualisation des moyens. Le secours d'urgence à personne devrait mieux articuler les schémas d'organisation et du partage des financements notamment entre les SDIS et les SAMU, en particulier en donnant une importance plus grande à la régulation médicale et en généralisant les centres d'appel 15-18-112 communs.