



Présentation à la presse du rapport sur Les services départementaux d'incendie et de secours

Discours de M. Didier Migaud,

Premier président de la Cour des comptes,

1er décembre 2011

Mesdames, Messieurs,

Je suis heureux de vous accueillir à la Cour des comptes pour vous présenter un nouveau rapport public thématique portant sur les services départementaux d'incendie et de secours, les SDIS, organismes employeurs des sapeurs-pompiers en France. J'ai autour de moi Jean-Marie Bertrand, rapporteur général de la Cour des comptes et président de chambre, Catherine de Kersauson, présidente de la CRC Pays-de-Loire qui a présidé la formation commune à la Cour et aux CRC qui a élaboré le présent rapport, M. Guibert, conseiller maître, contre-rapporteur, et M. Heuga, président de la CRC de Corse et rapporteur général de ce rapport.

Je veux insister sur l'originalité de ce rapport qui porte sur une politique publique partagée entre l'Etat et les collectivités locales, principalement les départements. Ces politiques publiques sont de plus en plus nombreuses et leur contrôle implique des travaux communs à la Cour et aux CRC. En effet, les CRC ont contrôlé près de la moitié des SDIS du territoire, ce qui représente un échantillon largement représentatif et dont le rapport tire de nombreux exemples. Ont aussi été contrôlés les services de l'Etat compétents, c'est à dire les préfetures, l'administration centrale chargée de la sécurité civile, ainsi que les deux unités militaires chargées du secours et de la lutte contre les incendies pour la ville de Paris et la petite couronne (Brigade de sapeurs pompiers de Paris) et pour la ville de Marseille (Bataillon de marins-pompiers de Marseille). Ainsi, grâce à l'étendue des contrôles menés, un bilan complet peut être tiré du fonctionnement des services d'incendie et de secours dans notre pays.

Le constat central de cette enquête est celui d'une **augmentation non maîtrisée des coûts qui va bien au-delà de la croissance de l'activité**. En huit années, de 2002 à 2010, les dépenses des SDIS (Paris et Marseille exclus) sont passées de 3,26 Md€ en 2002 à 4,74 Md€ en 2010. Cette hausse, de 4,8 % en moyenne chaque année, fait des dépenses des SDIS des dépenses particulièrement dynamiques par rapport aux autres dépenses publiques.

L'enquête de la Cour s'est attachée à expliquer cette vigueur des dépenses et de proposer des recommandations pour une maîtrise des coûts. En effet, il est parfois dit que la sécurité des personnes, des biens et de l'environnement n'a pas de prix.

Elle a en revanche un coût et il est tout à fait légitime de rechercher en permanence une utilisation optimale des crédits, en particulier dans le contexte actuel des finances publiques. Les services d'incendie et de secours délivrés à la population pourraient être aussi efficaces à un moindre coût : pour l'illustrer, le coût par habitant et par an de ces missions, de 79 € en moyenne hors Paris et Marseille, varie de 42 € dans l'Aube à 161 € en Haute-Corse, pour une activité cependant très élevée dans ce dernier département. A activité équivalente, le coût par habitant est ramené à 112 € en Haute-Corse, ce qui représente toutefois un montant deux fois plus élevé. Si la Cour recherche une meilleure maîtrise des coûts -et je suis certain qu'au terme de mon intervention et à la lecture du rapport, vous serez convaincu qu'elle est possible et nécessaire-, la Cour n'ignore pas la qualité professionnelle des sapeurs pompiers et le service essentiel qu'ils rendent à la population, parfois au prix de leur vie : on dénombre en moyenne 14 décès en service chaque année depuis 2002.

Si les budgets des SDIS ont crû de 30 % entre 2002 et 2010, à prix constants, l'activité des SDIS, elle, n'a pas augmenté dans les mêmes proportions : le nombre d'interventions n'a progressé que de 17 %. Surtout, ces interventions sont devenues moins intensives : le nombre d'incendies, qui ne représente que 8,5 % de l'activité totale des SDIS, stagne, celui des accidents recule et celui des secours à personne augmente. Je reviendrai plus tard sur les enjeux de cette activité de secours à personne qui représente plus des deux tiers des interventions des SDIS. Dans l'ensemble, le nombre d'heures consacré aux interventions a reculé car les secours à personne mobilisent moins de personnel et pendant moins longtemps que la lutte contre l'incendie.

Si la sollicitation globale des sapeurs-pompiers est moindre, le coût horaire de leurs interventions a considérablement augmenté. La hausse des dépenses a pu concerner la remise à niveau des équipements et des bâtiments, mais le principal facteur reste les **dépenses de personnel** qui ont crû de 54 % entre 2002 et 2010. De nombreux recrutements de pompiers professionnels ont eu lieu : ils représentent plus de 40 000 emplois contre 33 000 en 2002. En revanche, le nombre des sapeurs pompiers volontaires, dont le coût est moindre, a tendance à baisser. L'analyse détaillée des SDIS par les CRC démontre que cette évolution des coûts dépend à la fois de décisions propres aux SDIS (recrutements par exemple) et de facteurs extérieurs tels que la mise en place de la réduction du temps de travail et les dispositions statutaires qui relèvent de l'administration centrale. La gestion des ressources humaines n'est pas assez rigoureuse : les postes de commandement se sont multipliés, les avancements d'échelon se font, de manière systématique, à l'ancienneté la plus courte autorisée par les textes, il arrive même que les promotions au grade supérieur aient un caractère automatique, le régime indemnitaire est parfois irrégulièrement appliqué.

Si la gestion administrative des personnels n'est pas assez rigoureuse et source de dépenses, c'est surtout le mode d'organisation des SDIS qui n'est pas adapté.

La **répartition des centres de secours** et leur classement en différentes catégories demeure trop émiettée et la carte n'a pas été adaptée à l'évolution des besoins. Grâce à la départementalisation, c'est à dire le transfert des communes aux départements de la quasi totalité des moyens, intervenu à partir de 2002, un début de rationalisation de l'implantation des centres a été observé : le nombre de centres est passé de 8700 en 2002 à 7280 en 2010. Il existe cependant encore dans de nombreux départements des surdensités de centres de secours qui engendrent des charges fixes élevées. La place résiduelle des communes dans la gouvernance et le financement des SDIS contribue à cette rigidité coûteuse de la carte des implantations. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité prévoyait de supprimer les contributions des communes. Cette

disposition n'a pas été menée à son terme. Il convient de le faire et de transférer aux départements les moyens correspondants afin de rendre le mode de financement des SDIS cohérent et efficace.

Pour optimiser la couverture des besoins locaux et répartir les moyens, des outils de planification stratégique départementale existent mais demeurent insuffisamment utilisés, incomplets et trop rarement révisés.

Le fonctionnement de chacun des centres pourrait être amélioré. Le nombre de gardes effectuées dans l'année par sapeur-pompier professionnel est faible (en moyenne 80), en nette décroissance (120 jours de garde environ en 1996). Chaque sapeur est très peu sollicité pendant ces gardes car les temps d'intervention couvrent moins de 10 % du temps de garde, voire pas du tout dans de nombreux cas. Cela résulte en partie d'un **système de gardes inutilement coûteux** : les deux tiers des SDIS ont choisi de les organiser sur une base de 24 heures suivie d'une interruption de service d'une durée équivalente. D'autres SDIS, comme celui du Rhône, ont privilégié des gardes de 12 heures. L'analyse de la Cour montre que dans la plupart des cas, c'est cette organisation qui permet le mieux d'adapter les moyens à l'activité, les gardes de 24 ne devant être privilégiées que dans les zones où l'activité est à la fois soutenue et régulière.

Le recours aux sapeurs-pompiers volontaires -il y en a près de 200 000- est insuffisant et très mal réparti, ce qui peut expliquer les difficultés de recrutement et de fidélisation de ces personnels.

La Cour a élaboré un modèle nouveau qui permet de simuler différents modes d'organisation des gardes dans les centres afin d'optimiser la mobilisation du personnel et de l'adapter à la réalité des interventions nécessaires. Ce modèle prend en compte le temps nécessaire à la formation, le maintien de la condition physique, la formation et les congés maladie. Appliqué aux différents SDIS, il permet de dégager des économies potentielles de 30 % des coûts en personnel des centres de secours.

Le nombre de gardes effectuées dans les SDIS par les pompiers professionnels, en moyenne de 80, qui peut descendre jusqu'à 63 dans le Vaucluse, fait contraste avec celui effectué dans les unités militaires dont le statut diffère : 125 gardes à Paris et 105 à Marseille. Il résulte de cette situation un nombre important de jours de repos et de congés par pompier professionnel, de 265 à 275 jours par an en moyenne. Environ 13 000 pompiers professionnels, soit plus du quart de l'effectif total, cumulent leur emploi avec un contrat de sapeur pompier volontaire. Ce cumul peut donner lieu à des dérives, que ce soit dans le domaine de l'indemnisation des travaux supplémentaires ou celui du respect d'un rythme de travail compatible avec les exigences de sécurité, c'est-à-dire d'une alternance acceptable de périodes de travail et de repos. Ces cumuls sont parfois interdits, parfois autorisés sans aucun suivi de l'effectivité du repos compensateur.

De nombreuses sources d'économie sont donc possibles dans l'organisation des SDIS. Pour prendre un autre exemple illustratif, les procédures d'alerte pourraient être améliorées car dans de nombreux centres, les alertes sont diffusées auprès de l'ensemble des volontaires, et seuls les premiers arrivés partent en mission, mais les autres, qui rentrent chez eux, sont malgré tout défrayés de 75 % d'une vacation. Cette pratique, répandue, est coûteuse et mobilise inutilement des pompiers volontaires.

Enfin, les mutualisations des moyens entre SDIS sont insuffisantes, en particulier concernant les centres de formation : la quasi-totalité des SDIS, même les plus petits, dispose d'un tel organisme, ce qui est coûteux. Certaines spécialités, par exemple,

mériteraient une mutualisation supra départementale, à l'instar de la création d'une équipe de secours médical hélicoptée en Rhône-Alpes

J'en viens maintenant aux **secours à personne**. L'enquête a analysé de façon détaillée la coordination des différents acteurs de secours à personne et le rôle des SDIS, car cette activité représente, je l'ai dit, plus des deux tiers de leurs interventions. La mise en œuvre du secours à personne est définie dans un référentiel commun aux trois intervenants (SAMU, SDIS, ambulanciers privés). Les SDIS et les SAMU ont des logiques d'intervention différentes. Les SAMU interviennent, dans le cadre d'une régulation médicale, en adaptant les moyens à l'état de santé du patient. Les SDIS interviennent immédiatement, en départ réflexe avant régulation pour porter assistance avec des moyens standardisés. Ils peuvent également intervenir à la demande du médecin régulateur. En théorie donc, le médecin régulateur du SAMU (le centre 15) décide du choix des moyens pour intervenir mais en fait le secours à personne est mal coordonné et mal régulé.

La proximité en tous points du territoire de moyens des SDIS, leur disponibilité, leur gratuité, la faiblesse des moyens des SMUR, la rareté des permanences assurées par la médecine de ville, contribuent à faire appel aux pompiers de manière souvent excessive mais acceptée par les SDIS qui confortent leur rôle et justifient l'importance de leurs moyens. Les SDIS sont le principal acteur du secours. En 2009, le nombre de leurs interventions pour premier secours à personne a été deux fois plus élevé que le nombre d'interventions du SAMU.

L'accroissement du rôle du SDIS tient, pour l'essentiel, à la multiplication des situations de « départs réflexes » des sapeurs pompiers sans régulation préalable. Ils dépassent le cadre défini par le référentiel qui les limite aux urgences vitales et aux interventions sur les lieux publics posant des problèmes de sécurité.

Une autre cause de cette augmentation du rôle des SDIS est liée à la carence, réelle ou supposée, des transporteurs privés. En théorie, le SDIS ne peut, en principe, être sollicité par le régulateur du centre 15 pour un simple transport sanitaire qu'en cas d'indisponibilité des ambulances privées. Mais en pratique, dans plusieurs départements, par exemple la Sarthe ou dans le Var, le centre 15 recourt directement aux services du SDIS, sans même faire préalablement appel aux ambulanciers privés. Certains SDIS peuvent eux-mêmes trouver un intérêt à accomplir ces missions pour améliorer leurs statistiques d'activité et mieux justifier l'octroi de nouveaux moyens.

Or, le coût complet du transport sanitaire est plus important lorsqu'il est réalisé par des sapeurs-pompiers que par un ambulancier, car le départ d'un véhicule armé de trois à quatre personnes représente un coût salarial élevé. L'heure d'intervention pour secours sanitaire coûterait de 260 à 1 130 € selon les SDIS, d'après une étude de l'Assemblée des départements de France (ADF) réalisée en 2008. Les ambulanciers estiment leur coût horaire à 100 €.

Ces constats plaident pour une bien meilleure coordination entre SAMU et SDIS. Peu de conventions locales à cet effet ont été conclues. L'une des solutions à mettre en place consiste à favoriser la mise en place de plates formes communes d'appel. Actuellement, la majorité des départements disposent de deux centres d'appel distincts : le 15 pour le SAMU et le 18 pour les pompiers. Une telle organisation ne permet pas d'avoir une régulation médicale unique qui apparaît nécessaire dans tous les cas, pourvu qu'elle soit organisée de façon rapide et efficace.

Je terminerai mon propos par le **rôle de l'Etat dans le dispositif**. Celui-ci n'apparaît pas satisfaisant, aussi bien au niveau central qu'à l'échelon déconcentré.

En effet, si les collectivités territoriales sont les principaux financeurs des SDIS et les administrent au travers de leurs représentants, l'Etat a un rôle important. Il est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national et le préfet dispose de la compétence opérationnelle en matière de sécurité civile dans les départements, c'est à dire d'utilisation opérationnelle des pompiers. La Cour a estimé que l'organisation actuelle, dans laquelle le financeur -le département- n'est pas l'utilisateur -l'Etat- présentait des défauts, par exemple un partage peu efficace du pouvoir de nomination et de notation des pompiers. Mais la mise en œuvre de schémas radicaux de transfert total soit à l'Etat, soit aux départements, présentait encore davantage de défauts. Au niveau central, la concertation avec les élus financeurs pourrait être renforcée, surtout en ce qui concerne l'exercice par l'Etat de son pouvoir normatif.

Le levier financier de l'Etat est limité, ses participations directes au financement des SDIS ne s'élevant qu'à 100 M€, en partie pour l'aide à l'investissement, qu'il faut comparer au budget total de 4,74 Md€. Il a des difficultés à animer le réseau des SDIS, au plan de la gestion administrative (gestion des carrières par exemple) comme à celui de l'organisation opérationnelle (diffusion des techniques).

Localement, le préfet de département est peu impliqué dans la préparation des documents stratégiques qu'il arrête. Par ailleurs, l'action du préfet de zone reste trop en retrait en ce qui concerne la rationalisation des moyens à un niveau supra départemental : la mutualisation des achats, de groupes spécialisés, de structures de formations reste encore très insuffisante.

Il convient donc que les préfets utilisent complètement les outils dont ils disposent pour améliorer l'organisation et le fonctionnement des SDIS.

En conclusion, 10 ans après la départementalisation, une nouvelle étape de réforme apparaît nécessaire avec pour objectif principal la maîtrise globale des dépenses. Un tel effort 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 que davantage de mutualisation avec les services du conseil général et entre SDIS. L'amélioration de l'efficacité des dépenses requiert également une meilleure coordination entre les intervenants.

Je vous remercie de votre attention.