



**MEMOIRE DE FORMATION D'ADAPTATION A L'EMPLOI DE  
DIRECTEUR DEPARTEMENTAL ADJOINT**

FAE 10 – Session 2012

---

Un service territorial d'incendie et de secours en Corse.  
Approche générale, structure juridique envisageable et gouvernance.



Lieutenant-colonel Serge HERARD, Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Sapeurs-Pompiers.

Directeur de mémoire : Monsieur le Colonel Charles BALDASSARI, Directeur Départemental, Chef de Corps du SDIS de Haute Corse.

# REMERCIEMENTS

---

Ce mémoire a été réalisé dans le cadre de l'enseignement dispensé à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, au titre de la formation d'adaptation à l'emploi de directeur départemental adjoint.

Je tiens d'abord à exprimer un remerciement collectif à tous les Corses, que j'ai pu croiser lors de la production de ce travail et qui ont montré à mon égard une écoute, une disponibilité et m'ont promulgué des conseils avisés. J'ai rencontré des gens passionnés par leurs missions et ce projet. J'espère que la production de ce document sera à la hauteur de leurs attentes.

Je souhaite exprimer ma gratitude à mon directeur de mémoire, le colonel Charles BALDASSARRI, pour la pertinence du sujet proposé ainsi qu'au lieutenant-colonel Jean-Luc BECCARI pour tout le soutien apporté tout au long de ce travail.

Au DDSIS et DDA du SDIS de Haute-Corse, je souhaite également associer ceux du SDIS de Corse-du-Sud, le colonel Pierre SALINESI et le lieutenant-colonel Didier FABIEN qui m'ont également éclairé de leurs avis lors de la rédaction de ce document.

Je remercie toutes les personnes qui ont bien voulu consacrer un peu de leur temps pour m'accorder une interview, un entretien téléphonique, un échange de courriel ou encore qui m'ont assisté dans la relecture de mes écrits. La liste de ces personnes est longue, et même si le résultat est évalué individuellement, j'ai le sentiment d'être le rédacteur d'un travail collectif.

Je souhaite également remercier mes collègues de ma promotion DDA, avec lesquels j'ai tissé des liens amicaux qui perdureront au-delà de cette période de formation commune.

J'ai enfin une attention particulière pour Chloé, Mathis et Kim qui ont dû, encore une fois, s'adapter à la disponibilité aléatoire de leur papa.

# SOMMAIRE

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>7</b>
<b>1. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE L'ORGANISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....</b>	<b>8</b>
1.1. LES FONDEMENTS DE LA SITUATION ACTUELLE.....	8
1.2. L'EVOLUTION DE L'ENVIRONNEMENT DES SDIS.....	12
1.3. LE LIVRE BLANC SUR LA DEFENSE ET LA SECURITE NATIONALE.....	17
<b>2. LA CORSE, DES ATOUTS POUR L'AVENIR.....</b>	<b>18</b>
2.1. UNE RECENTE HISTOIRE INSTITUTIONNELLE MOUVEMENTEE.....	18
2.2. UNE ORGANISATION INSTITUTIONNELLE <i>SUI GENERIS</i> .....	19
2.3. L'AIDE EUROPEENE.....	21
2.4. LES DEUX SDIS CORSES.....	23
<b>3. ANALYSE ET PROPOSITION POUR UN STIS CORSE.....</b>	<b>27</b>
3.1. ANALYSE GLOBALE DU PROJET.....	26
3.2. LES STRUCTURES JURIDIQUES.....	32
3.3. PERSPECTIVES.....	40
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>41</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>43</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>44</b>

# RESUME

---

L'organisation des services d'incendie et de secours a été pensée comme étant du domaine de la compétence locale. C'est ainsi que les maires ont été dotés dès le XVIIIème siècle de pouvoirs de police administrative générale. Ils étaient également gestionnaires des moyens matériels et humains pour accomplir cette mission.

Les différentes initiatives de mutualisation initiées plus pour des raisons de nécessités opérationnelles que financières ont conduit à la création des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) dont les pouvoirs étaient initialement limités à la coordination et le contrôle des corps communaux de sapeurs-pompiers.

Depuis les premières réformes de décentralisation de 1982, l'environnement politique général a modifié cet équilibre local, en séparant notamment les gestionnaires des responsables de la mise en œuvre opérationnelle. La loi de 1996 a repositionné les différents acteurs en imposant une organisation départementale comme référence aux services d'incendie et de secours.

Dès la fin de la mise en application de cette dernière loi, des débats ont eu lieu sur cette particularité institutionnelle entre l'Etat qui commande des moyens et les élus locaux qui les mettent à disposition. Cette gouvernance partagée, plus de dix ans après sa mise en œuvre, peine à être acceptée.

La Corse dont les risques en sécurité civile sont très marqués, notamment en feux de forêts, a souhaité en 2010 lancer une réflexion en deux étapes sur la modernisation de ses services incendies. La première est la création de projets communs entre les deux SDIS insulaires sous la forme d'un contrat d'objectifs. La seconde est une territorialisation des services d'incendie de Corse.

Ce regroupement des deux SDIS sous forme de fusion peut être décliné comme une mutualisation complète. La structure créée par le législateur, l'établissement public interdépartemental (EPIDIS), présente peu de qualités par rapport aux contraintes. C'est ainsi que d'autres pistes sont explorées comme le conventionnement et les entreprises publiques locales.

Le développement de ces mutualisations est cependant limité par la loi de 1996, qui en imposant une structure départementale empêche toute mutualisation complète de deux SDIS.

Néanmoins les règles d'exceptions institutionnelles corses, par rapport au reste de la métropole nationale, permettent d'envisager deux formes de services territoriaux d'incendie et de secours (STIS), soit sous la forme d'un SDIS aménagé à l'échelle d'un territoire, soit sous la forme d'une agence regroupant tous les acteurs de la sécurité civile du territoire Corse.

A l'heure des débats nationaux sur le troisième acte de la décentralisation, sur l'actualisation du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, ainsi que sur la gouvernance des services d'incendie et de secours, la demande de textes spécifiques pour le territoire Corse nécessite une clause de neutralité sur ces débats et d'exclusivité sur son territoire. C'est un projet de politique publique locale.

# SUMMARY

---

The organisation of the fire and rescue services was first thought as a local duty. Thus, mayors were granted with powers of general administrative police as early as the XVIIIth century. Mayors also managed material and human resources to carry out that mission.

The different pooling and sharing initiatives were created more to meet the needs of communities than for financial reasons. They led to the creation of SDIS (ie, fire and rescue services in each "département") whose powers were at first limited to the coordination and control of crews of local firemen.

Since the first reforms of decentralisation in 1982, the general policy has changed this local balance by separating those who managed the missions from those who implemented them on the ground. The 1996 law repositioned the different players by imposing a local organisation in each "département" as a rule for fire and rescue services.

As soon as the law was enforced, this institutional particularity – namely the state that commissions the resources and local representatives that provide them- was much debated. It's more than ten years since this law was enforced and yet this shared governance has hardly been accepted.

In 2010, Corsica wished to consider a two-step modernisation of its fire services, owing to the fact that its civil security risks are higher, especially concerning forest fires. The first step consists in the creation of joint plans between the two insular SDIS leading to performance contracts. The second step consists in a territorialisation of Corsica's fire services.

The merging of the two SDIS is a kind of total pooling of resources. The structure created by the legislator- the public inter "département" establishment (EPIDIS), offers few advantages but a lot of constraints. That's why other options were explored such as relying on a form of regulation and on public local enterprises.

The developing of this complete pooling between the two SDIS is nonetheless limited and hampered by the 1996 law that has made a structure in each "département" compulsory.

Nevertheless, the Corsican institutional exceptions to the general, mainland rule allow to consider two different forms of fire and rescue services (STIS): either a STIS service on the scale of a territory, or an agency bringing together all the players of civil security on the Corsican territory.

Today, the country is debating on the third act of decentralisation, the updating of the White Paper on the national defence and security, as well as the fire and rescue services' governance on a national scale. In this context, the demand of a legislation specific to the Corsican territory requires an exclusive and neutrality provision on its territory. It is a local policy scheme.

# RIASSUNTU

---

L'organizzazione di i servizii di l'incendiù ghjè stata pensata cumu essendu una cupetenzza lucale socchi à sbugiatu à u dicensimessimu seculu a dà à i merri un putere di pulizza amministrativa è à gestione di mezzi humani è materiale per compie é so missione.

À l'iniziu, a creazione di i "SDIS" ripone più nant' a un aiutu mutuale materiale e umanu chè una solidariá finanziaria . I putere di sa struttura so limitati à a cuordinazione è u cuntrollu di i pompieri.

U fattu o l'effettu di a riformà di dicentralizzazione di mille nove centu ottanta dui avia disuniti a messa in opera operativa dà a finenza, invece chi a nuvella lege di mille nove centu novanta sei ha impostu a i servizii di l'incendiù un 'organizzazione dipartimentale cume riferimentu.

Dece anni dopu, stu governu particolare, scumpertu tra u commandu di u statu è a messa a dispusizione di mezzi per i merri , face torna parlà.

In Duie mille dece, a Corsica, sumessa ch' ella ghjè a i risichi di securità civile e u più particularmente a i foci di furesta, a lancià una riflessione d'ammudernamentu di i servizii di l'incendiù. St' esame porta nanta dui punti

U primo:

Studià i progetti cumuni tra i dui servizii di l'incendiù di u cismonte e di u pumonte

Sottu a forma di un pattu d' obbiettivu

U secondu:

Riflette nanta un'addunata regionale di i dui "sdis".

Si po parla tandu di una mutualisazione cumpletta. Ma u legislatore incu, cume si dice in francese " l'établissement public interdépartemental (EPIDIS)" un risponde micca a stu raggruppamentu tantu chi ghjè custrettu. Oghje ghjornu si splurà piuttosto versu u cunvenimentu o l'intrapresa publica lucale.

Fordi chi à legge d' novanta sei chi impone a struttura dipartimentale interdice u raggruppamentu cumpletu di i "sdis".

Malgradu quessa e stituzione corse permettenu di studià Duie forme di servizii territoriale d'incendiù è di succorsi (STIS) sia sottu a forma di serviziu accumulatu ,sia sott'a quella di un agenzia ricapizzendu tutti l'attori di à securità civile di a regione di Corsica.

Si parla Oghje d' u fattu di dicentralizà per a terza volta, d' attualiza u "libbru Biancu" di difesa e a securità nazionale, è di riflette nant'a manera di guvernà I "Sdis". À dumanda di regule Specifiche di a Corsica ci porta a u micca piglia parte. Ghje un prughettu publicu lucale.

# INTRODUCTION

---

Le 18 juin 2010, suite à un colloque organisé sur le thème, « La territorialisation des politiques de sécurité civile, quel niveau pertinent de gestion afin de garantir une efficacité de la réponse opérationnelle », la collectivité territoriale de Corse (CTC) s'est positionnée sur sa volonté, en plein accord avec les deux départements, de participer activement à l'accompagnement de la modernisation des deux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) de Corse suivant deux axes complémentaires :

- d'une part, l'élaboration d'un contrat d'objectifs territorial (COT) entre la CTC et les deux SDIS insulaires concomitant à la mise sur pied d'un projet commun pour les deux établissements publics établi sur la base d'un audit externe,
- d'autre part, et dans un second temps, la perspective d'une territorialisation des deux SDIS insulaires.

L'audit externe, commandé sous la forme d'étude prospective, doit permettre, dans la continuité des autres travaux réalisés, au président du conseil exécutif de la CTC de disposer d'un ensemble d'orientations pouvant lui permettre d'imaginer et de proposer aux institutionnels « **une nouvelle organisation en matière d'incendie et de secours plus appropriée aux enjeux et risques de la sécurité civile existants sur le territoire insulaire corse** ».

Le sujet de ce mémoire est une participation à l'analyse et l'évaluation prospective de ce projet d'organisation territoriale en s'associant à la construction de la méthode de travail et au montage du projet collaboratif. Les travaux devront contribuer à l'évaluation des différents enjeux et impacts.

Une exploration des périmètres juridiques et fonctionnels sera mise en œuvre afin de définir précisément l'étendue des espaces de coopération inter-SDIS.

La définition précise du champ de l'étude n'a été ni spontanée, ni évidente. Les premiers contacts et recherches ont permis de clarifier le contexte et l'attente sur ce sujet.

En effet, il existe deux projets distincts - le COT et la territorialisation des SDIS insulaires - mais imbriqués l'un dans l'autre puisque la non réalisation du premier est rédhibitoire pour le second. Le présent document porte sur un des aspects du second projet.

**Le champ des propositions est positionné sur la structure juridique que pourrait revêtir un service territorial d'incendie et de secours (STIS) Corse.** Le champ de l'étude est obligatoirement plus large car nous sommes face à un système complexe ouvert dont une approche purement cartésienne, dominée par une analyse divisée des causes et des effets, empêche une vision globale tenant compte des différentes interactions.

Ce document n'a pas la prétention de réaliser une approche systémique de l'ensemble de ce projet, mais l'étude étant plus centrée sur le but à atteindre, il a la vocation de s'en rapprocher. C'est ainsi que la phase analytique est globale, développée dans les deux chapitres suivant :

- d'un côté, l'étude générale des services d'incendie et de secours en mettant en évidence les enjeux actuels,
- de l'autre, celle relative aux spécificités des institutions Corses.

Cette double analyse, certes non exhaustive, mais mettant en évidence un certain nombre de critères permettant des propositions, sont autant de pistes de réflexions permettant l'atteinte de l'objectif.

Même si le contexte semble uniquement local, la dimension nationale d'un tel projet n'est pas exclue du champ d'investigation. En effet, la mise en évidence éventuelle de la pertinence du STIS corse pourrait appeler une réflexion plus hexagonale.

Ce projet de territorialisation peut donc être soit avorté, soit conduit à terme. Dans la seconde hypothèse, il pourrait être un champ d'expérimentation national conduisant soit à une exception insulaire, soit à un développement national dont la Corse serait précurseur.

# 1. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DE L'ORGANISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS

« *Le monde entier nous envie notre modèle de sécurité civile*<sup>1</sup> »

## 1.1. Les fondements de la situation actuelle

L'évolution d'une organisation, d'un système ou d'une institution peut s'effectuer suivant quatre attitudes différentes<sup>2</sup> :

- La passivité consiste à subir le changement. Ce sont les conséquences des décisions extérieures au système qui modifient l'organisation de celui-ci.
- La réactivité est une action en réaction pour éviter la passivité.
- La préactivité est définie comme une anticipation dans les changements prévisibles.
- La proactivité est une action pour provoquer les changements souhaitables.

Ces deux dernières démarches sont utilisés et mis en œuvre dans le cadre de l'élaboration d'un projet ayant une dimension stratégique et prospective.

Lorsque l'on retrace l'histoire de la sécurité civile et des sapeurs-pompiers, les différents acteurs ayant décidé leurs évolutions ont utilisé les quatre attitudes. Force est cependant de reconnaître que la passivité imposée car la sécurité civile n'a été que très rarement considérée comme un enjeu majeur de la politique nationale, a toujours donné lieu en conséquence à des positionnements des acteurs de la profession beaucoup plus axés sur la réactivité. Néanmoins, certaines évolutions historiques retracées ci-dessous sont empreintes d'une dimension stratégique et prospective.

### 1.1.1. Une organisation historique logique, l'échelon communal

La particularité de l'organisation de la sécurité civile française, unique en Europe, est due en grande partie à la création des services municipaux d'incendie basé sur un engagement citoyen, au lendemain de la révolution française.

C'est ainsi qu'en attribuant aux maires dès la fin du XVIII<sup>ème</sup> siècle un pouvoir propre de police administrative<sup>3</sup>, notamment pour la lutte contre l'incendie, le législateur avait posé les fondements de l'organisation de la sécurité civile encore d'actualité.

Ce service public de proximité est un cheval de bataille de la profession dont la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) en est l'un des principaux porte-parole. La proximité est à la fois l'héritage de l'organisation territorialisée de la sécurité civile et la garante de l'égalité de traitement des administrés, tous potentiels bénéficiaires du service d'incendie et de secours. « *Les centres de secours sont en milieu rural parfois les derniers représentants du service public*<sup>4</sup> ».

---

<sup>1</sup> Allocution de Nicolas SARKOSY, président de la république, au congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, NANTES, 24 septembre 2011.

<sup>2</sup> Michel GODET, économiste professeur au CNAM, titulaire de la chaire de prospective stratégique propose une 5<sup>ème</sup> attitude, l'anticipativité, qui peut se résumer comme un mélange des 3 attitudes actives.

<sup>3</sup> Loi des 16 et 24 août 1790 qui confie aux maires une mission générale de prévention des risques et de distribution des secours pour prévenir ou rétablir tout trouble à l'ordre public.

<sup>4</sup> Entretien du 06 septembre 2012 avec Antoine HUBERT, président de la mutuelle nationale des sapeurs-pompiers (MNSP).

La responsabilité locale a toujours su donner une dimension de réponse à l'événement de sécurité civile en totale adéquation avec une politique proche du citoyen. L'Etat, dans cette disposition n'imposait pas en tant que tel la création d'un corps de sapeurs-pompiers aux communes ; il leur en laissait l'initiative. Cette responsabilité confirmée un siècle plus tard<sup>5</sup>, non liée directement à une obligation de moyens a encouragé les premières formes d'intercommunalité<sup>6</sup>. Ce concept de mutualisation qui allait être développé pour d'autres politiques locales a placé la sécurité civile locale en modèle de structure.

A partir de 1938, l'évolution normative a contraint à une obligation de dépenses en personnels et matériels relatives aux services de défense et de secours contre l'incendie à l'échelon communal, intercommunal ou départemental, en créant de ce fait le SDIS<sup>7</sup>. Celui-ci, dix-sept ans plus tard<sup>8</sup>, fut doté de l'autonomie financière et de la personnalité juridique en devenant établissement public administratif (EPA).

Dans toutes ces différentes phases d'évolution de l'organisation des services d'incendie et de secours, l'Etat, d'un fonctionnement fortement centralisé a donné les moyens pour répondre à un besoin très local. Cependant l'évolution du fonctionnement de l'Etat, la montée en puissance des départements, l'évolution sociétale allaient transformer toute cette organisation. D'une attitude active, l'organisation des services d'incendie et de secours est devenue quelque fois passive mais surtout et souvent très réactive, comprenant que ses enjeux n'étaient plus majeurs pour ceux qui constituaient son environnement. Aussi paradoxal que cela puisse paraître, de nombreuses évolutions structurantes ont pu se développer durant ces périodes.

### **1.1.2. L'échelon départemental, entre décentralisation et mutualisation**

Sur un principe de politique générale nationale, la loi de décentralisation de 1982<sup>9</sup>, le Préfet a perdu la présidence de la commission administrative du SDIS au profit du président du conseil général.

Ce point particulier dans une loi de grande réforme des équilibres nationaux, a remis en cause, sans étude d'impacts, certains principes de fonctionnement des services d'incendie et de secours.

Le SDIS avait été créé pour coordonner et contrôler les corps communaux. Les maires garants d'un pouvoir déconcentré dans l'exercice de leurs missions de sécurité civile n'étaient plus sous l'égide du Préfet dans le domaine de la coordination des ressources financières. Cette séparation entre la gestion et l'exercice des missions, confirmée depuis dans d'autres textes, a instauré une bicéphalie caractéristique des services d'incendie et de secours français.

La loi sécurité civile de 1987<sup>10</sup> confirme cette organisation locale spécifique tout en redéfinissant les contours et les missions avec le pouvoir central.

La coordination des corps communaux allant jusqu'à la volonté de mutualisation départementale, l'expérience positive des départements de la grande couronne parisienne, le renforcement des prérogatives des élus du conseil général, les ressources financières existantes à cette période, sont

---

<sup>5</sup> Loi du 05 avril 1884 dite grande loi municipale, définit plus clairement la police municipale qui comprend notamment «...<sup>6</sup> le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, l'intervention de l'administration supérieure. ».

<sup>6</sup> Loi du 22 mars 1890 rendait possible un regroupement de plusieurs communes pour les missions de lutte contre l'incendie.

<sup>7</sup> Décrets-lois du 12 novembre 1938.

<sup>8</sup> Décret 55-612 du 22 mai 1955 relative aux services Départementaux de Protection contre l'Incendie.

<sup>9</sup> Loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions dite Loi DEFERRE.

<sup>10</sup> Loi n°87-565 du 22 juillet 1987 relative à l'organisation de la sécurité civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

autant de facteurs qui ont permis la mise en œuvre de la loi dite de départementalisation des services d'incendie et de secours de 1996<sup>11</sup>.

L'organisation départementale dans la gestion des services d'incendie et de secours a alimenté, alors qu'elle n'était pas encore achevée, un débat sur l'équilibre entre l'Etat et les départements. C'est ainsi que dès 2000, le rapport MAUROY<sup>12</sup> relevait que « *l'absence d'autorité administrative clairement identifiée pour les SDIS était un facteur de mauvais fonctionnement* ».

### **1.1.3. La gouvernance partagée des SDIS ou l'équilibre d'une bicéphalie**

L'évolution du modèle d'organisation départementale des services d'incendie et de secours a du mal à être appréhendée par les différents protagonistes car « *il va à contre-courant de la politique de décentralisation des organisations publiques* »<sup>13</sup>.

En effet, le fonctionnement départemental des services d'incendie et de secours présente des particularités, source de confusion dans la répartition des compétences. Chaque acteur rencontre des difficultés pour se positionner :

- Les maires se sentent de moins en moins impliqués dans le fonctionnement des SDIS alors que la plupart de l'activité des sapeurs-pompiers est réalisée sous leur responsabilité. Leur présence éventuelle au conseil d'administration du SDIS ne peut se réaliser que sous le volet gestionnaire, et non pas de par leurs pouvoirs de police administrative générale.
- Les préfets exercent la compétence régaliennne de mise en œuvre opérationnelle tout en apportant très peu de ressources.
- Les élus départementaux qui voient leurs participations financières en constante augmentation, se voient dépourvus de toutes prérogatives dans le cœur du métier.

La gouvernance partagée des SDIS entre l'Etat et les collectivités territoriales, unique dans sa conception dans le paysage institutionnel français, peut s'apparenter à une tutelle opérationnelle nationale dans un établissement public local.

La gestion administrative des SDIS limitée par la compétence régaliennne majeure qu'est la sécurité illustre la difficile conciliation entre décentralisation et déconcentration. Cette recherche d'équilibre entre les différents partenaires donne lieu à des débats controversés particulièrement flagrants sur les deux lois impactant les SDIS après la départementalisation.

Même si le rapport en annexe du cabinet Ernst & Young souligne que la départementalisation est une réussite technique en terme de mutualisation des secours, le rapport parlementaire du Sénat de décembre 2001<sup>14</sup> est très sévère sur le volet de la maîtrise financière des SDIS. Ce rapport parlementaire a largement contribué à l'adoption dans la loi démocratie de proximité de 2002 d'un article plaçant les SDIS à terme sous la tutelle des conseils généraux<sup>15</sup>.

La loi de 2004 de modernisation de la sécurité civile a annulé cet article<sup>16</sup>.

---

<sup>11</sup> Loi n°96-369 du 03 mai 1996 relative à l'organisation générale des services d'incendie et de secours.

<sup>12</sup> Rapport du 17 octobre 2000 de la commission pour l'avenir de la décentralisation sous la présidence de M. Pierre MAUROY.

<sup>13</sup> Rapport du cabinet Lamotte sur la situation des SDIS 10 ans après la départementalisation.

<sup>14</sup> Rapport parlementaire Sénat du 5 décembre 2001 sous la direction des sénateurs CHARASSE, LAMBERT et MARINI.

<sup>15</sup> Article 129 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

<sup>16</sup> Article 48 de la loi n° 2004-871 du 13 août 2004.

Cette dernière loi a cependant ouvert la voie sur une recherche d'équilibre entre l'Etat, les collectivités locales et les représentants des sapeurs-pompiers en créant une nouvelle commission, la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS). La CNSIS permet aux présidents des conseils d'administration des SDIS (PCASDIS) d'être consultés au préalable avant toute réforme législative ou réglementaire ayant des conséquences sur les missions, l'organisation, le fonctionnement ou le financement des services d'incendie et de secours.

Le rôle de la CNSIS dans le dispositif national et l'équilibre des institutions, initialement hésitant, est aujourd'hui assumé. Lors de la refonte de la filière des SPP de 2012, la CNSIS a eu un rôle prépondérant par rapport au conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT). Le CSFPT avait pourtant utilisé trois ans plus tôt son pouvoir d'auto-saisine sur les refontes statutaires, et présenté un rapport qui n'a pas eu de suite<sup>17</sup>.

Les missions de la CNSIS pourraient encore se développer suivant plusieurs voies. D'une part, les représentants des différents collèges, sous l'impulsion de la dynamique des acteurs de la sécurité civile (DASC)<sup>18</sup> ont exprimé leur souhait de mettre en place des commissions spécialisées<sup>19</sup>. D'autre part, cette conférence pourrait évoluer, et devenir à terme, le conseil d'administration d'un établissement public national, chargé notamment de plans de mutualisation pour la formation et l'équipement matériel.

Cependant, suite au constat fait par M. le député Georges GINESTA d'une dérive importante des dépenses des SDIS<sup>20</sup>, la commission des Finances de l'Assemblée Nationale a décidé, en 2008, de consacrer une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) au financement des SDIS<sup>21</sup>. Ce rapport parlementaire a émis dix-sept propositions sur la gouvernance des SDIS dont certaines remettent en cause les évolutions ou précisions apportées par la loi de modernisation de la sécurité civile.

Toutes les difficultés de positionnement des différents acteurs publics dans cet équilibre institutionnel semblent orienter les débats vers un choix dans les évolutions futures entre « étatisation » et « conseil-généralisation ». Certaines autres propositions alternatives sont exprimées officiellement :

- La Direction Générale de la Sécurité Civile et de la Gestion des Crises (DGSCGC) en partant du constat que « *les SDIS et le monde sapeur-pompier sont, à bien des égards à la croisée des chemins* » a proposé une troisième option sur la base de la création d'un établissement public national ou d'établissements publics zonaux réunissant l'ensemble des SDIS<sup>22</sup>.
- Plus récemment, Le président de la CNSIS, M. Yves ROME a exprimé l'hypothèse pour trouver des formes nouvelles de gouvernance des SDIS à l'échelle nationale par la création « *d'un établissement public national, qui fusionnerait la CNSIS et les services de la DGSCGC, piloté par les élus locaux à majorité et l'Etat*<sup>23</sup> ».

---

<sup>17</sup> Rapport de la FS3 (formation spécialisé).

<sup>18</sup> Union de quatre organisations syndicales, SNSPP (CFTC), UNSA, FO, Avenir Secours (CGC) et de la FNSPF.

<sup>19</sup> Bureau de la CNSIS du 05/09/12.

<sup>20</sup> Annexe n° 40 sur la sécurité civile, du rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008, enregistré le 11 octobre 2007 à l'Assemblée Nationale, établi par M Georges GINESTA.

<sup>21</sup> Rapport d'information n°1829 de l'Assemblée Nationale en date du 08 juillet 2009. Conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours par MM. les sénateurs Georges GINESTA, Bernard DEROSIER et Thierry MARIANI.

<sup>22</sup> Colloque annuel des SIDPC 05 juin 2012, intervention de M JP KIHL, directeur de la DGSCGC.

<sup>23</sup> Allocution de M. ROME lors du congrès de la FNSPF à Amiens le 28 septembre 2012.

Le débat sur la double gouvernance des SDIS n'est pas clos. La recherche d'un équilibre entre l'Etat et les collectivités territoriales semble inéluctable et constitue une particularité de notre « modèle français des secours », unique en Europe. Cette particularité, donnant une certaine complexité à l'organisation des services incendies, trouve néanmoins toute sa pertinence lors d'intervention de grande ampleur. Les moyens matériels et humains utilisés pour les secours quotidiens sont facilement mobilisables pour faire face à des catastrophes. Le principe de s'appuyer sur des ressources locales pour faire face à un événement majeur a prouvé lors des retours d'expériences aussi bien au niveau des risques technologiques que naturels toute son efficacité et même son efficience.

La recherche d'une solution adaptée de gouvernance de la sécurité civile afin de lui conserver toutes ses qualités dans l'environnement sociétal actuel a fait l'objet, lors de son premier discours aux sapeurs-pompiers, d'une déclaration politique globale de M. Manuel VALLS, ministre de l'intérieur : « *Face aux défis de la couverture des risques, de la complexité croissante de notre société, de ses structures, de ses réseaux, face au contexte budgétaire qui nous oblige à l'intelligence et à l'innovation, il nous appartient élus, Etat, sapeurs-pompiers, de dire ce qui doit changer pour garantir dans le temps l'excellence et la performance de la sécurité civile. Pour cela, il ne faut pas s'interdire de bousculer les schémas dans lesquels nous fonctionnons aujourd'hui et imaginer une nouvelle gouvernance*<sup>24</sup> »

## **1.2. L'évolution de l'environnement des SDIS**

### **1.2.1. Impact de la réforme des collectivités territoriales**

Initié en 2008, par le rapport de la commission pour la libération de la croissance française<sup>25</sup>, repensé par le comité pour la réforme des collectivités locales<sup>26</sup>, le principe de la simplification de l'organisation territoriale mettra plus de deux ans pour trouver une assise législative<sup>27</sup>.

Les grands principes de cette réforme, dont la plupart seront applicables à compter de 2014, sont les suivants :

- rationalisation de la carte intercommunale dont notamment la création d'une nouvelle forme d'intercommunalité, la métropole.
- rénovation de l'exercice de la démocratie locale par la création des conseillers territoriaux qui se substituent aux conseillers généraux et régionaux.
- clarification des compétences entre départements et régions.
- possibilité de modifier le périmètre des départements et régions suivant trois voies :
  - regroupement de départements ou de régions<sup>28</sup>.
  - modification des limites territoriales d'une région<sup>29</sup>.
  - fusion d'une région et de ses départements<sup>30</sup>.

<sup>24</sup> Allocution de Manuel VALLS, ministre de l'intérieur au congrès de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, AMIENS, 29 septembre 2012.

<sup>25</sup> Cette commission plus connu sous le nom de « commission Attali » a rendu son rapport final le 23 janvier 2008.

<sup>26</sup> « Comité Balladur » dont le rapport final fut rendu au Président de la République le 05 mars 2009.

<sup>27</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales codifiée dans le CGCT.

<sup>28</sup> Art L 3114-1-1 du CGCT : « Plusieurs départements formant, dans la même région, un territoire d'un seul tenant peuvent, par délibérations concordantes de leurs conseils généraux, demander à être regroupés en un seul département. »

<sup>29</sup> Art L 4122-1-1 du CGCT : « Un département et deux régions contiguës peuvent demander, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, une modification des limites régionales visant à inclure le département dans le territoire d'une région qui lui est limitrophe »

<sup>30</sup> Art L 4124-1-1 du CGCT : « Une région et les départements qui la composent peuvent, par délibérations concordantes de leurs assemblées délibérantes, demander à fusionner en une unique collectivité territoriale exerçant leurs compétences respectives ».

La réforme de 2010 met l'accent sur la recherche du dialogue entre la région et les départements, notamment pour l'établissement du schéma d'organisation des compétences. Celui-ci prévoit les délégations et les conditions de mutualisation entre les collectivités<sup>31</sup>.

La définition d'un niveau pertinent territorial fait l'objet d'un débat politique national dont la déclinaison de loi du 16 décembre 2010 pourrait apporter certaines solutions, même si elle brouille les niveaux de compétences. Plutôt pensée dans une logique économique, elle met en avant un fonctionnement d'enchevêtrement de compétences tendant vers une rationalisation en lieu et place du système historique de superpositions.

Le Lcl Hervé BOULARD<sup>32</sup> résume la situation de la manière suivante : « *Bien que l'argument de l'enchevêtrement soit mis en avant, la volonté de réduire les dépenses a priori induites par la clause générale des compétences est manifeste* ».

L'impact de cette réforme sur les services d'incendie et de secours est relativement équivoque. Malgré un positionnement clairement exprimé par l'Etat : « *l'organisation ou le format des SDIS ne sont pas concernés par la réforme des collectivités territoriales* »<sup>33</sup>, l'avant-projet de loi juillet 2009<sup>34</sup> indiquait sans ambiguïté que les SDIS allaient devoir subir l'évolution de leur environnement.

Le département, échelon territorial d'appui des services d'incendie et de secours, peine à justifier sa place dans le paysage administratif actuel. Plusieurs facteurs explicatifs sont identifiables. La justification « on gouverne bien de loin mais on n'administre bien que de près<sup>35</sup> » a perdu de sa superbe depuis l'affirmation de la politique de décentralisation. La carte de la « proximité » s'est trouvée mise à mal par le développement de l'intercommunalité, plus adaptée aux bassins de vie. Le découpage historique administratif à l'échelle départementale possède une taille critique comparée aux régions de nombreux pays européens, elles-mêmes de superficies plus grandes que les régions françaises. Le débat sur la pérennité du niveau départemental ne fait que commencer, il constitue néanmoins aujourd'hui, pour les services d'incendies et de secours, un niveau de référence adapté pour la plupart des missions.

Un projet de loi sur la décentralisation sera proposé aux parlementaires début 2013. Celle-ci devrait être liée à une modernisation de l'Etat pour former une seule réforme comprenant les deux composantes de l'action publique<sup>36</sup>. Le Premier Ministre a d'ores et déjà indiqué que ce projet de loi « *comportera plusieurs dispositions relatives à l'amélioration de la démocratie locale et organisera les transferts de compétences dans le cadre des conférences territoriales qui auront lieu en 2013 avec, éventuellement, le recours à l'expérimentation* ».

Lors de sa campagne présidentielle, le candidat et actuel président, François HOLLANDE annonçait la création au niveau régional de structures spécialisées de sapeurs-pompiers et qu'une réflexion devait être menée afin de mieux coordonner au niveau régional l'action des SDIS<sup>37</sup>.

On peut déjà mesurer les impacts directs sur le seul projet lié à l'article 4124-1-1 du CGCT donnant lieu à la création du conseil unique d'Alsace qui doit rassembler à son terme les deux conseils généraux et le conseil régional. Les deux SDIS alsaciens sont donc appelés à disparaître pour créer une nouvelle entité sans réellement d'étude prospective à ce sujet, même si ces deux SDIS mutualisent déjà un certain nombre d'actions.

La mise en place du futur service d'incendie et de secours alsacien est à ce titre un changement « passif » lié à l'évolution d'un autre système.

---

<sup>31</sup> Rapport d'information n°283 sur la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales – Sénat – 02 février 2011- par M. le sénateur Antoine LEFEVRE et sous la présidence de M. le sénateur Claude BELOT.

<sup>32</sup> Lcl Hervé BOULARD Mémoire DDA FAE 2011 « *Mutualisation entre les SDIS de la région Nord-Pas-de-Calais* ».

<sup>33</sup> Discours de M Brice HORTEFEUX, alors ministre de l'intérieur au congrès de la FNISPF en septembre 2010.

<sup>34</sup> Art 23 de l'avant-projet de loi du 13/07/09 précisant la répartition des compétences incendie dans les métropoles créant de ce fait les SMIS.

<sup>35</sup> Napoléon BONAPARTE.

<sup>36</sup> Déclaration du premier ministre J.M. AYRAULT le 31 juillet 2012 devant les préfets.

<sup>37</sup> Revue « sapeurs-pompiers de France », avril 2012.

Il existe depuis 1992<sup>38</sup>, une possibilité, non exploitée par les services d'incendie et de secours, qui est la création d'institutions ou d'organismes interdépartementaux, sous forme d'établissements publics. Ceux-ci sont constitués par plusieurs conseils généraux qui peuvent associer des conseils régionaux ou des conseils municipaux.

Cette disposition a été reprise dans le code de l'environnement afin de créer des établissements publics de bassin.

Tous ces éléments mettent en évidence que l'acte III de la décentralisation<sup>39</sup> et les conséquences pour les services d'incendie et de secours, aujourd'hui à la marge de ces débats, demeurent flous. L'alignement politique entre les décideurs locaux et nationaux peut aussi bien engendrer pour la sécurité civile un balancier vers l'Etat, le tout territorial, ou redéfinir un nouvel équilibre institutionnel.

Le débat territorial engendrera certainement de nouvelles propositions pour les services d'incendie et de secours. C'est ainsi que déjà, M. Patrick KANNER, président du conseil général du Nord a proposé à Mme Anne-Marie ESCOFFIER, ministre déléguée à la décentralisation, lors du congrès des maires du Nord<sup>40</sup> « *d'intégrer les SDIS dans un grand pôle de sécurité, avec la police et la gendarmerie* ». La ministre s'est dite « *enthousiasmée par cette piste de réflexion* ».

### 1.2.2. Les conséquences de la RGPP sur les SDIS

La Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) est marquée par une volonté de l'Etat de réorganiser son fonctionnement déconcentré en répondant aux évolutions de la société et aux attentes des citoyens. Les économies budgétaires sont en filigrane de toutes les actions mises en œuvre.

Le niveau régional devient le niveau de droit commun de pilotage des politiques publiques au détriment de l'échelon départemental qui conserve quelques directions interministérielles. Le texte réglementaire de 2010 relatif aux pouvoirs des préfets<sup>41</sup> concrétise cette volonté de faire de la région un échelon stratégique et du département un organe d'exécution<sup>42</sup>.

Même si les SDIS ne sont pas directement concernés par la RGPP, la réforme de l'administration territoriale de l'Etat (RÉATE), qui en est une conséquence directe, transforme leurs différents interlocuteurs.

C'est ainsi, notamment pour les interventions de secours à personne qui représentent 69 % des interventions du SDIS<sup>43</sup> où l'Agence Régionale de la Santé (ARS) devient le principal partenaire. Les outils de planification des deux principaux acteurs de coordination territoriale des politiques publiques de sécurité civile et de santé obéissent maintenant à des principes quasi-étanches :

- schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) pour les SAMU,
- schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) pour les SDIS.

<sup>38</sup> Art 65 de la loi n° 92-125, reprise dans la loi n° 96-142 du 21 février 1996, codifié dans le CGCT dans l'Art 5421-1.

<sup>39</sup> On considère que l'acte I sont les lois de décentralisation de 1982 et 1983, l'acte II part de la réforme constitutionnelle de 2003 et va jusqu'à la loi de réforme des collectivités territoriales de 2010.

<sup>40</sup> Congrès des maires du Nord du 20 septembre 2012. Source journal « La voix du Nord » édition de Lille du 22 septembre 2012.

<sup>41</sup> Décret n° 2010-146 du 16 février 2010 modifiant le décret n° 2004-374 du 29 avril 2004 relatif aux pouvoirs des préfets, à l'organisation et à l'action des services de l'Etat dans les régions et départements.

<sup>42</sup> Mémoire DDA 2011 Lcl Hervé BOULARD. « *Mutualisation entre les SDIS de la région Nord-Pas-de-Calais* ».

<sup>43</sup> Statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2012, de la DGSCGC.

La planification des moyens relève ainsi de niveaux de responsabilité distincts. L'échelon régional est le lieu de décision pour les SROS. L'échelon départemental, partagé entre le Préfet et le Conseil Général, est le lieu de décision pour le SDACR<sup>44</sup>.

Cette évolution de l'organisation du secours à personne amène certains acteurs de la profession<sup>45</sup> à étudier l'option région comme une alternative ou une strate de mutualisation des SDIS.

Le Professeur Xavier PRETOT,<sup>46</sup> interrogé sur le sujet, se dit très réservé sur la régionalisation, mais favorable aux grands départements. Le débat n'est pas nouveau puisque Michel DEBRE, en 1947, dans « La mort de l'Etat républicain » évoquait la question des limites territoriales, et proposait un nouveau découpage qui aurait abouti à une France divisée en 47 départements.

L'équilibre de la bicéphalie aurait pu trouver une réponse dans les textes réglementaires sur les pouvoirs des préfets redéfinis en 2010. Cependant, ceux-ci confirment le niveau départemental en exprimant clairement que le préfet de région a autorité sur le préfet de département sauf dans certains domaines dont celui de la sécurité civile<sup>47</sup>. Pour l'Etat, le niveau pertinent pour la gestion d'une crise reste de manière évidente le département<sup>48</sup>.

Une dichotomie entre le niveau de la gestion des moyens de sécurité civile et la mise en œuvre de ceux-ci se profile. Cette option est clairement exprimée lors de mission d'évaluation et de contrôle des SDIS de 2009 : « *une approche supradépartementale, seule susceptible de mobiliser des moyens exceptionnels, de mutualiser les formations et de planifier les opérations, tout en laissant la gestion de crise aux acteurs les plus proches que sont les préfets de département et les maires, ceux-ci conservant au sein de leur commune la plénitude de leurs attributions.* »<sup>49</sup>

La RGPP modifiant l'organisation de l'Etat dans les territoires a remis en cause de manière unilatérale certains équilibres de fonctionnement existants entre les différents services gérés localement, dont les SDIS.

### **1.2.3. Le contexte financier : le développement des concepts de mutualisations**

Impactés par les réformes des territoires et de l'Etat, les SDIS doivent également faire face au contexte financier morose de ces dernières années.

L'annexe sécurité civile du rapport de l'assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2012 fait état d'une maîtrise des dépenses pour 2010 : + 1, 53 %, cependant le rapporteur rappelle que depuis 2001, date d'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs dépenses ont augmenté de 58,89 %.

Ces augmentations de crédit pour le financement des SDIS ont comme origine interne les mises à niveau des casernements qui n'ont pas pu être réalisées dans la première phase de départementalisation, l'origine externe la plus influente étant liée au temps de travail des SPP. La politique de mise en œuvre des SDIS a été possible car les départements possédaient une marge de manœuvre financière.

---

<sup>44</sup> Mémoire DDA 2008 Lcl Jean-Luc BECCARI. « *A partir de l'exemple du département du Jura, quelles conséquences tirer de la régionalisation d'un centre 15 pour le fonctionnement d'un SDIS* ».

<sup>45</sup> Entretien du 21 juin 2012 avec Patrice BEUNARD et Pierrick JANVIER, secrétaires généraux des syndicats SNSPP et FO SDIS.

<sup>46</sup> Université Panthéon-Assas, PARIS II, conseiller à la cour de cassation. Cette prise de position a été relevée lors du colloque sur « Les évolutions du secours à personnes, enjeux et responsabilités » du 16 mai 2012.

<sup>47</sup> Art. R 1311-1 du code de la défense modifié le décret n° 2010-224 du 04 mars 2010 relatif aux pouvoirs des préfets de zone de défense et de sécurité : « II. — Sous l'autorité du Premier ministre, les préfets de zone de défense et de sécurité, les préfets de région et les préfets de département sont responsables, chacun en ce qui le concerne, de la préparation et de l'exécution des mesures de sécurité intérieure, de sécurité civile et de sécurité économique concourant à la sécurité nationale et relevant des compétences du ministre de l'intérieur prévues à l'article L. 1142-2. »

<sup>48</sup> Voir fiche pratique PNRS : Pouvoirs de police et situation de crise – Etat des lieux juridique. Jean VIRET.

<sup>49</sup> B.NIQUET, Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) des SDIS, 12 mars 2009, compte rendu n°7

Depuis la loi démocratie de proximité de 2002, toute augmentation des recettes du SDIS hors inflation est supportée par le département. Or la situation financière des conseils généraux est devenue très tendue. En effet, ils doivent supporter des prestations sociales en augmentation constante alors que leurs recettes sont beaucoup moins dynamiques.

Comme il est difficile d'agir sur les prestations, les départements doivent réaliser des économies sur les coûts de fonctionnement internes. Cela incite le Lcl Alain BOULOU<sup>50</sup> à estimer que « *les budgets des SDIS vont devenir l'une des rares variables d'ajustement en matière de dépenses des conseils généraux* ».

La mutualisation est présentée par le législateur<sup>51</sup>, s'appuyant en cela sur la Cour des comptes<sup>52</sup>, comme un levier essentiel en matière de maîtrise des coûts.

Cette volonté de mutualisation sous contrainte économique n'est pas spécifique aux SDIS. Le rapport sur les finances départementales de 2010<sup>53</sup> en fait écho : « *C'est dans le domaine des moyens logistiques et de la formation que peuvent être recherchées des possibilités de maîtrise de la dépense, notamment la mutualisation des moyens et des infrastructures* ».

Les mutualisations sont souvent vues comme un moyen quasi automatique de réaliser des économies d'échelle. Les rapports parlementaires usent avant tout de cet argument et c'est également l'idée conductrice de la réforme territoriale<sup>54</sup>.

Si les mutualisations semblent générer des économies d'échelle, elles peuvent aussi s'accompagner de surcoûts temporaires, voire permanents. Par exemple, les frais indirects dus à la mise en œuvre de ces groupements d'achats sont rarement pris en considération.

Des mutualisations sont également envisageables pour une conception commune, non aboutie ou non réalisable par chacun des associés.

C'est ainsi que sur cette dernière idée, le Lcl Mathieu MAIRESSE<sup>55</sup> conçoit la mutualisation comme « *la mise à disposition entre partenaires, de moyens, de ressources, de procédures soit dans une logique d'action commune, soit pour faciliter ses propres réalisations. D'un côté, on s'offre la possibilité de bâtir ensemble un projet ; de l'autre on a recours à un réseau.* »

---

<sup>50</sup> LCL Alain BOULOU – « *Comment organiser les espaces de coopération SDIS-Conseil Général : optimisation des ressources et préservation des équilibres* » – mémoire DDA 8 – session 2010.

<sup>51</sup> L'article L. 1424-35, du code général des collectivités territoriales, dispose que les relations entre le service départemental d'incendie et de secours et le conseil général font l'objet de conventions pluriannuelles. De plus, la loi permet aux SDIS de passer avec les autres collectivités locales et leurs établissements publics toute convention ayant trait à la gestion non opérationnelle du SDIS, sur le fondement de l'article L. 1424-1, alinéa 2 du CGCT.

L'article 23 de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009, relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement, autorise le département à effectuer pour le compte et à la demande du SDIS, l'entretien de l'ensemble de ses moyens matériels et notamment ceux assurant les missions d'intervention et de sécurité civile. Le Gouvernement entend donc favoriser les actions permettant une rationalisation des charges.

<sup>52</sup> « Les SDIS devront aussi s'interroger, avec les départements, sur les voies et moyens de l'optimisation de leurs ressources financières »- Cour des comptes - Rapport public annuel - 01 février 2005

<sup>53</sup> Rapport à Monsieur le Premier Ministre sur les finances départementales - Rapporteur Pierre JAMET - Directeur général des services du département du Rhône - 20 avril 2010

<sup>54</sup> « Il appartient maintenant aux communes de procéder aux nécessaires économies d'échelle :

- en unifiant les services supports communs (administration générale, ingénierie, expertise juridique)

- en partageant les services opérationnels et les interventions selon les lignes tracées par la définition de l'intérêt communautaire.

Il convient de lever les obstacles à cette mutualisation qui est vivement souhaitée. Elle devrait permettre aux communes de maîtriser leur dépense d'investissement et leur masse salariale. »

Extrait du rapport en date de décembre 2007 du groupe de travail présidé par Alain LAMBERT, dans le cadre de la RGPP, sur les relations entre l'Etat et les collectivités locales.

<sup>55</sup> Lcl Mathieu MAIRESSE- DDA – FAE 7 – « *Quels outils et quelles procédures pour faciliter la mutualisation entre SDIS* ».

### **1.3. Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale**

Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale de 2008 est le document d'orientation stratégique qui fonde deux paradigmes éloignés dans leurs conceptions, la défense et la sécurité, mais dont l'évolution doit avoir une approche de continuité. La réponse militaire pour défendre nos frontières n'est plus adaptée à l'évolution des risques majeurs de l'intégrité du territoire français. « *Le risque de guerre conventionnelle s'écarte au profit de nouvelles menaces notamment le terrorisme. Ipso facto, la notion de défense va progressivement s'estomper au profit de la sécurité. Cette dernière concerne jusqu'au 20<sup>ème</sup> siècle des menaces non militaires. Il s'agit traditionnellement de menaces terroristes en continuité avec les actions relevant de la défense, de trouble à l'ordre public, de risques sociétaux, technologiques et naturels, de menaces économiques et même psychologiques* »<sup>56</sup>.

Au cours du second semestre 2012, afin de préparer la loi sur la programmation militaire 2013-2018, le livre blanc sur la défense et de la sécurité nationale sera actualisé. Pratiquement exclu lors de la rédaction de la précédente version de 2008, les acteurs de la sécurité civile, la DGSCGC, la FNSPF, l'ANSDIS et la DASC, souhaitent ne pas rater ce rendez-vous sur un document d'orientation stratégique<sup>57</sup>.

La confirmation du positionnement de la sécurité civile comme un des deux piliers de la sécurité nationale<sup>58</sup>, la reconnaissance des sapeurs-pompiers en tant qu'acteurs principaux de la sécurité civile, l'affirmation de la compétence des sapeurs-pompiers à gérer les crises, détermineront la place de ces derniers dans l'ensemble du dispositif de la résilience de la Nation. Les conclusions d'un tel document auront obligatoirement des conséquences sur l'organisation des services d'incendie et de secours.

L'orientation prise dans le livre blanc de 2008 est basée sur une stratégie internationale en renforçant le rôle de l'Europe. C'est ainsi que le développement de la protection civile européenne est mis en avant. La France propose de créer « un centre opérationnel européen pour la protection civile ». Elle souhaite également la mise en place « d'une force européenne de sécurité civile<sup>59</sup> ».

L'évolution de ce document, s'il est un prolongement du précédent, positionne la sécurité civile dans une dimension européenne. Or la territorialisation existante n'est pas adaptée à cette évolution. Le livre blanc s'appuie sur un échelon déconcentré de l'Etat que sont les zones de défenses en leur donnant une dimension de coordination interministérielle.

Dans le schéma de développement européen, c'est l'organisation intercommunalité-zone qui semble la plus correspondre aux déclinaisons des découpages administratives et politiques. Les différentes composantes de la sécurité, hormis les sapeurs-pompiers, ayant un statut étatisé peuvent facilement se développer sur la structure zonale, qui n'est aujourd'hui qu'un échelon déconcentré de l'Etat. Les représentants de la profession sapeurs-pompiers ont bien pris en compte cette problématique qui sera dans les débats de la création des emplois supérieurs de direction pour les officiers de sapeurs-pompiers, dont l'ouverture du dossier est annoncée pour le dernier trimestre 2012<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> Rémi CAPART « *Le pouvoir de police administrative du préfet de zone de défense et de sécurité* ». Thèse doctorat droit, Montpellier 1 2011.

<sup>57</sup> Editorial du Pdt de la FNSPF revue « sapeurs-pompiers de France » avril 2012 qui consacrait une interview à Francis DELON, secrétaire général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN).

<sup>58</sup> Dépassant les ambiguïtés du livre blanc, l'article L1142.2 du code de la défense a placé la sécurité civile au même rang que la sécurité intérieur, dans le cadre de la défense et de la sécurité nationale. A l'inverse, le code de la sécurité intérieure considère la sécurité civile comme une simple composante de la sécurité intérieure. Extrait du document « livre blanc sur la défense et la sécurité nationale-La position de la FNSPF, version juin 2012 »

<sup>59</sup> Défense et sécurité nationale, le livre blanc, version juin 2008. p 95 L'ambition européenne, le développement de la protection civile européenne. Edition Odile Jacob – La documentation française.

<sup>60</sup> Communication de M Yves ROME, président de la CNSIS lors de la séance du 01 février 2012, confirmée par M Manuel VALLS, ministre de l'intérieur lors de son allocution au congrès de la FNSPF à AMIENS le 29 septembre 2012.

## 2. LA CORSE, DES ATOUTS POUR L'AVENIR

*« Le soleil a tant fait l'amour à la mer qu'ils ont fini par enfanter la Corse<sup>61</sup> ».*

### **2.1. Une récente histoire institutionnelle mouvementée**

La Corse est une région française qui possède une histoire propre. Depuis le début de la Vème république, de nombreuses tentatives ont été faites afin de lui trouver un équilibre institutionnel qui semble être aujourd'hui obtenu.

L'histoire de la Corse au cours des siècles est bien souvent méconnue des « pinzutu<sup>62</sup> » qui viennent par milliers profiter, lors des périodes estivales, des richesses naturelles qu'offre cette montagne<sup>63</sup> au milieu de la mer. Les corses sont à l'image de leur île cultivant ce paradoxe de montagnards et de marins. Très attachés à leur vallée, ils sont prêts à s'exiler sur d'autres terres. La « diaspora<sup>64</sup> » est culturelle en Corse.

En 1960<sup>65</sup>, lors de mise en place des circonscriptions d'action régionale, le département de la Corse est rattaché à la région Provence-Côte d'Azur- Corse.

Le début des années 1960 correspond également au réveil d'un mouvement régionaliste, l'Action Régionaliste Corse (ARC) des frères Siméoni.

C'est ainsi que dix ans plus tard<sup>66</sup>, la Corse est détachée de Provence-Côte d'Azur et devient la 22<sup>ème</sup> région métropolitaine française.

Le mouvement régionaliste devient autonomiste, puis suite aux événements d'Aléria en août 1975, les radicaux fondent le Front de Libération Nationale de la Corse (FLNC). Les nuits bleues du FLNC à partir de 1976 sont l'occasion de plasticage de bâtiments symboles de l'Etat et de maisons du littoral.

Les gouvernements successifs échouent dans leurs tentatives de règlement pour ce qu'il est désormais convenu d'appeler « le problème corse ». Ils vont cependant fournir au fil du temps des règles d'exception institutionnelles :

- Par la loi du 15 mai 1975, le département de Corse est scindé en deux départements, la Haute-Corse et la Corse du sud.
- Les lois des 2 mars et du 30 juillet 1982 érigent la Corse en une collectivité territoriale, quatre ans avant les autres régions, avec une organisation, des compétences et des ressources spécifiques.
- Par la loi du 13 mai 1991, l'organisation institutionnelle de la Corse est modifiée avec des compétences étendues. Les différentes commissions constitutives du fonctionnement actuel de la Collectivité Territoriale de Corse (CTC) sont créées.

Malgré ces dispositions antijacobines nécessaires au développement économique, le problème corse reste entier et va toucher son paroxysme en 1998 par l'assassinat du Préfet ERIGNAC. L'Etat accumule de son côté des maladresses voire des provocations.

---

<sup>61</sup> A. de Saint-Exupéry, essais.

<sup>62</sup> « pinzutu » veut dire pointu en corse, et est utilisé pour désigner les continentaux par référence aux chapeaux pointus que portaient l'armée française au XVIIIème.

<sup>63</sup> Avec 568m d'altitude moyenne, et 120 sommets à plus de 2 000 m, la Corse est la plus montagneuse des îles de Méditerranée.

<sup>64</sup> On estime à près de 2 millions, le nombre de corses, ou d'origine corses qui vivent hors de l'île. Ils ont tissés sur le continent, aux Etats-Unis, en Amérique du Sud et dans les caraïbes des liens sociaux.

<sup>65</sup> Décret du 02 juin 1960.

<sup>66</sup> Décret du 9 janvier 1970.

C'est dans ce contexte difficile que Lionel JOSPIN, alors premier ministre, décide de lancer le processus de Matignon. Tous les acteurs sont enfin réunis autour de la table. Cette négociation débouche sur la loi du 22 janvier 2002<sup>67</sup>, permettant un renforcement des pouvoirs de la CTC ainsi qu'un engagement de l'Etat sur des investissements publics<sup>68</sup>.

Durant l'été 2003<sup>69</sup>, les corses étaient consultés par référendum pour la création d'une collectivité territoriale unique entraînant la suppression des deux départements Corses. Ceux-ci ont rejeté à une faible majorité (51 %) cette évolution statutaire.

## **2.2. Une organisation institutionnelle *sui generis***

### **2.2.1. Organisation politique de la CTC**

La Corse est dotée d'une organisation institutionnelle originale, unique en France métropolitaine, mais comparable à celle de la plupart des autres régions européennes largement décentralisées. Les objectifs avancés dans les débats des réformes statutaires de cette région sont d'une part de favoriser l'expression du débat politique dans le cadre d'une démocratie locale rénovée, et, d'autre part, de permettre la recherche de solutions adaptées aux problèmes insulaires.

Le principe de fonctionnement des institutions de la CTC est basé sur trois commissions :

- Le Conseil exécutif de Corse, véritable gouvernement régional. Il assure la stabilité et la cohérence nécessaire à la gestion des affaires de la CTC. Il est composé d'un président assisté de huit conseillers.
- L'assemblée de Corse, organe délibérant, dotée de compétences plus étendues que celles des autres assemblées régionales de droit commun.
- Le Conseil économique, social et culturel de Corse (CESC), organe consultatif.

Les compétences particulières de la CTC sont reprises dans la partie législative du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)<sup>70</sup>. Le régime juridique des actes de l'assemblée de Corse comprend quatre possibilités d'exception qui sont transmises au Premier ministre ainsi qu'au représentant de l'Etat :

- modification ou adaptation réglementaire concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que le développement économique, social et culturel de la Corse,
- mise en place de règles adaptées aux spécificités de l'île,
- modification ou adaptation législative concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement de l'ensemble des collectivités territoriales de Corse, ainsi que le développement économique, social et culturel de la Corse,

---

<sup>67</sup> Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse. Cette loi est codifiée dans la partie législative du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT).

<sup>68</sup> Plan exceptionnel d'investissement de 2 milliards d'euros sur 15 ans pour rattraper le retard d'infrastructure et d'équipement.

<sup>69</sup> Référendum du 06 juillet 2003 institué par la loi du 10 juin 2003 suite à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, qui donne au législateur la possibilité d'organiser une consultation locale lorsque la modification de l'organisation d'une collectivité territoriale dotée d'un statut particulier est envisagée (art. 72.1)

<sup>70</sup> Articles L.4424-1 à L.4424-3.

- consultation sur les projets et proposition de lois ou de décrets comportant des dispositions spécifiques à la Corse.

L'adaptation normative Corse pose, dix ans après la promulgation de la loi du 22 janvier 2002, des difficultés d'interprétation particulièrement mis en évidence lors des débats parlementaire de la loi relative au plan d'aménagement et de développement durable de la Corse<sup>71</sup>.

Les accords de Matignon étaient une négociation politique dont l'enjeu principal consistait en l'élargissement des domaines sur lesquels l'assemblée Corse exercerait ses compétences. La traduction en droit constitutionnel d'un tel accord a été très délicate pour la rédaction de certains articles.

En effet, le pouvoir réglementaire du premier ministre issu de l'article 21 de la constitution ne pouvait pas entrer en contradiction avec la volonté politique négocié d'adaptation des normes. De même les dérogations législatives devaient être encadrées.

Un compromis de l'adaptation de dispositions spécifiques pour la Corse a été trouvé en s'appuyant sur le principe de l'expérimentation approuvé par le conseil constitutionnel en 1993<sup>72</sup>.

Malgré toutes les précautions prises dans la rédaction des articles de la loi du 22 janvier 2002, le conseil constitutionnel avait été saisi par plus de cent vingt députés et sénateurs<sup>73</sup>.

Cette adaptation législative qui limite les accords de Matignon, a fait l'objet d'une déclaration du député et président de la CTC, M Paul GIACOBBI à l'Assemblée Nationale<sup>74</sup>. « *N'en déplaise aux esprits chagrins, l'assemblée de Corse réfléchira et délibérera, à son initiative ou à celle de son exécutif, sur de futures évolutions institutionnelles, et elle ne se privera pas le cas échéant, de formuler des propositions dont l'application exigerait une révision de la constitution, comme cela s'est produit en France pour l'outre-mer et récemment dans plusieurs pays d'Europe tels la Grande Bretagne, l'Espagne ou l'Italie.* »

### ➤ **Le Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC)**

Le conseil exécutif de Corse possède une compétence particulière puisqu'il doit élaborer, en concertation avec le représentant de l'Etat, les autres collectivités locales de l'île et les partenaires socio-professionnels, et mettre en œuvre le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC)<sup>75</sup>.

Ce document de planification est un projet politique majeur, stratégique pour le développement de la région Corse. Il fait l'objet d'une large consultation et doit être mis en application à partir de janvier 2014.

L'histoire de la planification des politiques d'aménagement et de développement du territoire Corse est une longue saga<sup>76</sup> remontant au XVème siècle, période de domination génoise. Le précédent projet de PADDUC en 2009 avait suscité une crise politique en Corse. Il était accusé de sacrifier l'environnement littoral pour le développement touristique. Il a finalement été retiré le 15 juin 2009. Les conséquences de ce projet avorté ont eu des répercussions sur les résultats des élections territoriales de 2010.

<sup>71</sup> Loi n° 2011-1749 du 05 décembre 2011.

<sup>72</sup> Décision 93-322 DC du conseil constitutionnel du 28 juillet 1993.

<sup>73</sup> Décision 2001-454 DC du conseil constitutionnel du 17 janvier 2002.

<sup>74</sup> Allocution de M. Paul GIACOBBI, le 24 novembre 2011 à l'Assemblée Nationale lors des débats parlementaires sur la loi PADDUC.

<sup>75</sup> Art 12 de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

<sup>76</sup> Voir introduction du rapport du conseil exécutif de la CTC relatif au PADDUC du 11 juillet 2012. De nombreux plans d'aménagement et de développement du territoire Corse ont été préparés, la plupart n'ont pas abouti. Le PADDUC doit se substituer au « plan de développement de la Corse » et au « schéma d'aménagement de la Corse ».

Dans le document avalisé par le conseil exécutif du 11 juillet 2012 et l'assemblée de Corse le 26 juillet 2012, la sécurité civile ou les services d'incendie et de secours ne sont pas nommément cités. Il n'en demeure pas moins que certains aspects de l'analyse et des orientations les concernent directement. Citons entre autres :

- Parmi les facteurs de risques sur le territoire, la dégradation du système de santé est mise en avant. Le phénomène de désertification médicale est encore plus présent en Corse que sur le reste du territoire national.
- Parmi les grandes orientations à privilégier en matière de développement économique, il est clairement exprimé que l'adaptation de l'île aux grands facteurs de risques passe par la mesure stratégique d'identification des espaces sensibles, et la protection de ceux-ci.

### **2.2.2. Organisation administrative de la CTC**

La CTC possède une direction générale et six établissements publics pour la mise en œuvre de sa politique dans chacun des secteurs d'activités.

La direction générale assure, en collaboration directe avec le Président du Conseil exécutif, la coordination générale de l'action de la CTC dans l'ensemble de ses domaines de compétences ainsi que la préparation, la mise en œuvre et le suivi des grands documents de planification et de programmation. Elle dirige l'action des services de la collectivité, supervise la préparation de l'ensemble des actes budgétaires et rend compte au Conseil exécutif du suivi de ses décisions.

Les six établissements publics de la CTC sont organisés sous forme d'agences ou d'offices suivant la nature de leurs missions. Il s'agit de :

- l'Agence de développement économique de la Corse (ADEC)
- l'Office de l'environnement de la Corse (OEC)
- l'Office des transports de la Corse (OTC)
- l'Agence du tourisme de la Corse (ATC)
- l'Office du développement agricole et rural de Corse (ODARC)
- l'Office d'équipement hydraulique de Corse (OEHC).

Ces agences et offices ont une structure d'établissement public industriel et commercial (EPIC).

Les EPIC ont été créés pour faire face à un besoin qui pourrait être assuré par une entreprise industrielle ou commerciale, mais qui, compte tenu des circonstances, ne peut être correctement effectué par une entreprise privée soumise à la concurrence. Le recours à la formule de l'EPIC apporte une souplesse par rapport à l'EPA aussi bien pour la partie comptable et financière que pour la gestion du personnel. « *Les EPIC sont régis par le droit privé, tant en ce qui concerne les relations individuelles que collectives*<sup>77</sup> ».

### **2.3. L'aide européenne**

La politique régionale de l'Union européenne (UE), également appelée "politique de cohésion", cherche à réduire les écarts de développement entre les 271 régions de l'Union. Elle a été définie pour une première période 2000-2006, puis reconduite de 2007 à 2013 en tenant compte du dernier élargissement de l'UE. En s'appuyant sur les principes de solidarité et de proximité, elle favorise la cohésion économique, sociale et territoriale de l'Union.

L'aide de l'UE vient uniquement en complément des aides nationales, régionales et locales.

---

<sup>77</sup> Etude du Conseil d'Etat – Les établissements publics – 15 octobre 2009.

La politique régionale vise à réduire les écarts de développement entre les régions de l'Union par un transfert de ressources des régions les plus riches vers celles les plus démunies.

Le traité de Lisbonne<sup>78</sup> définit les régions concernées par la politique de cohésion comme : des zones rurales, des zones où s'opère une transition industrielle et des régions souffrant de handicaps naturels ou démographiques graves et permanents.

Afin de rattraper le retard économique des régions en difficulté et de renforcer la cohésion de l'Union, la politique régionale concentre son action sur 3 axes principaux :

- Améliorer la compétitivité régionale,
- Soutenir la création d'emplois,
- Equilibrer le développement harmonieux et durable des zones urbaines et rurales.

Avec une enveloppe globale, pour la période 2007-2013, de l'ordre de 350 milliards d'euros<sup>79</sup>, ce qui représente plus du tiers du budget de l'UE, la politique régionale de cohésion européenne est redistribuée à hauteur de 14,3 milliards pour la France et 284 millions pour la région Corse.

Durant la période révolue 2000-2006, la France avait participé financièrement à hauteur de 16 % de cette politique et avait perçu 6 % des intérêts de celle-ci. L'Allemagne et la France sont les contributeurs importants de cette solidarité européenne. La Corse avait pu bénéficier de 188 millions d'euros durant cette même période.

Quatre types de fonds européens correspondant à des objectifs bien définis sont mis à disposition de la Corse :

- Le fonds européen de développement régional (FEDER) a pour objet de réduire les inégalités au sein des Etats. Il accompagne les régions afin d'améliorer leur compétitivité en finançant des projets d'équipement, d'innovation et de développement durable.

En Corse, sur la période 2007 - 2013, 150 M€ sont consacrés à l'innovation et à l'économie de la connaissance :

- pour développer et organiser les capacités d'innovation de l'île,
  - pour développer et organiser un environnement durable,
  - pour favoriser l'accessibilité des territoires et leur interconnexion.
- Le fond Sociale européen (FSE) finance la formation professionnelle, l'aide à l'emploi et l'insertion.
  - A côté de ces deux fonds structurels, deux autres fonds œuvrent également en faveur de la politique régionale Corse : le FEADER (Fonds européen pour l'agriculture et le développement rural) et le FEP (Fonds européen pour la pêche).

Les diverses subventions européennes ne peuvent pas impacter directement les ressources financières des services d'incendie et de secours mais elles peuvent participer à l'élaboration de projets. C'est ainsi que le SDIS de Haute-Corse, dans le cadre de la mise en œuvre de forces d'interventions rapides (FIRME) a développé un partenariat<sup>80</sup> sur un programme de recherche. Le REC 1-MICNA a pu ainsi être créé. Cet engin est une innovation non seulement sur le concept technique, mais également sur le montage administratif et financier dont il est issu (cf. annexe 3).

Dans le domaine de la recherche, l'aide européenne peut créer des opportunités. Mais il existe d'autres créneaux, comme le développement de l'environnement durable, où les SDIS, de par leurs activités peuvent être des partenaires, et bénéficier en retour de subventions.

<sup>78</sup> Conseil Européen de Lisbonne du 23-24 mars 2000.

<sup>79</sup> Il est noté que suivant les sources pourtant officielles, cette enveloppe varie entre 308 et 365 milliards d'euros.

<sup>80</sup> Ce partenariat comprend, outre le SDIS 2B, la Commission Européenne, l'Etat français, la Collectivité Territoriale de Corse, le Conseil Général de Haute-Corse, l'Université de Corse, la société ATRISC, la société LUBRITEM.

## **2.4. Les deux SDIS corses**

### **➤ Des points de convergence...**

Les deux départements Corses possèdent un certain nombre de similitudes en termes de données géographiques et démographiques. De ce fait, les deux schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) montrent de nombreux points de convergence.

Concernant les risques courants et d'après les estimations de fréquentation touristique, la Corse connaîtrait une augmentation allant jusqu'à deux fois et demi de sa population durant la période estivale. De ce fait, 25 à 30 % de l'activité opérationnelle annuelle des deux SDIS est réalisée en juillet et août.

La population, est concentrée par moitié sur les deux communautés d'agglomération, siège des départements, et dispersé pour l'autre moitié sur un vaste territoire dont certaines zones sont d'accès difficile.

Ces deux caractéristiques particulières, surpopulation estivale - population isolée, auxquelles il faut rajouter l'exposition importante aux incendies de forêt, sont des générateurs de coûts importants pour la protection des personnes et des biens. C'est ainsi que les deux SDIS Corses ont la charge par habitant la plus importante du territoire national<sup>81</sup>. Ce coût par habitant est surtout supporté par les départements, avec une participation budgétaire de l'ordre de 70%.

Les deux SDIS Corses supportent une sollicitation opérationnelle par habitant supérieure de 25 % à la moyenne nationale<sup>82</sup>. Ces données brutes d'activité opérationnelle devraient être majorées pour tenir compte du temps nécessaire pour parcourir les distances, ainsi que de la mobilisation en ressource humaine plus importante pour les interventions feux de forêts<sup>83</sup>.

Les risques particuliers évalués sont identiques dans les deux SDACR à l'exception de celui concernant la rupture de barrage ou digue recensé uniquement en Corse du Sud. Le risque particulier feux de forêt est explicitement développé dans ces deux documents.

### **➤ ...contrebalancés par certaines disparités ...**

Ces documents élaborés par les SDIS corses, bien que conformes aux dispositions réglementaires, et même s'ils expriment un certain nombre de points communs ne sont pas rédigés sur la même trame, et de ce fait sont difficilement jointifs. Les dates de mises à jour sont également décalées : 2009 pour la Corse du sud, 2006 et 2012 en projet pour la Haute-Corse. La notion de bassin de risque continue entre les deux départements Corses, n'apparaît pas de manière très claire.

Sur l'organisation des deux SDIS, nous remarquons, comme partout sur le territoire national que les modes de gestion sont différenciés. D'une organisation traditionnelle en Corse du sud, elle est beaucoup plus élaborée en Haute-Corse avec la mise en place d'un projet d'établissement pluriannuel décliné par des lettres de missions annuelles. C'est ainsi que pour le SDIS 2B, quatre orientations stratégiques ont été définies. En fonction des capacités humaines et financières, elles donnent lieu à des actions progressives qui sont vérifiées dans un rapport annuel de performance. Ce management stratégique demande un encadrement plus important.

---

<sup>81</sup> 148 € par habitant pour le SDIS 2A, 152 € par habitant pour le SDIS 2B, alors que la moyenne nationale est de 80 € par habitant. Source « les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2012 de la DGSCGC ».

<sup>82</sup> La moyenne nationale s'établit pour 2011 à 6 313. Source « les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2011 de la DSC »

<sup>83</sup> La moyenne nationale d'une intervention feux de forêt mobilise 16 hommes. heure soit environ 3 fois plus qu'une autre type d'intervention. Source « les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2012 de la DGSCGC ».

## ➤ ...et une coopération quasi-inexistante.

Il existe une convention opérationnelle entre les deux SDIS Corses, portant notamment sur une mutuelle assistance, mais celle-ci est très succincte et n'a pas été réactualisée depuis 1997.

Les deux SDIS Corse, hormis depuis le début du projet du COT, n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Plusieurs raisons peuvent expliquer cet état :

- La Corse du sud et la Haute-Corse constituent historiquement deux pays bien distincts. La « Terra di u cummune » et la « Terra di i signori<sup>84</sup> », l'une collectiviste, l'autre libérale. Même si l'identité Corse est forte, la montagne a séparé ses habitants. Symbole de cette différence, l'homme corse préféré des bastiais est Pasquale PAOLI, alors que les ajacciens ont plus de considération pour Napoléon BONAPARTE.
- La distance entre les deux préfectures corses qui se calcule en heures et non en kilomètres. Il faut deux heures et demie pour relier par la route les deux SDIS, soit autant qu'entre TOULOUSE et MONTPELLIER.
- Le manque de mobilité entre les cadres des deux SDIS est évident. Mis à part les deux DDSIS, aucun officier de SPP n'a réalisé une mobilité entre les deux SDIS Corses. De plus, très peu d'entre eux ont réalisé une partie de leur carrière sur le continent. La diaspora corse est prise à défaut sur les personnels des services incendies.

Néanmoins, sous l'impulsion de la CTC, dans le cadre de la construction du COT, une coopération plus importante entre les deux SDIS Corses se met en place.

La première étape de cette démarche est la subvention 2011 de la CTC à hauteur de 3,2 M€ répartie entre les deux SDIS<sup>85</sup>.

La seconde est liée à la constitution des groupes de travail pour le COT. Les trois commissions suivantes ont été créées dans le cadre du lancement de ce projet :

- GRT1 Politique territoriale d'accompagnement des investissements
- GRT2 Politique territoriale des savoirs et des métiers
- GTR3 Politique territoriale de protection des personnes, des biens et de l'environnement

Des manœuvres communes ont été organisées au cours du printemps 2012. Ce genre de démarche est appelé à se développer surtout pour faire face au risque naturel principal de ce territoire qu'est le feu de forêt.

## ➤ Le feu de forêt en Corse : un risque commun

Le risque feu de forêt développé dans chacun des deux SDACR a bénéficié de données communes issues du plan de protection des forêts et des espaces naturels contre les incendies (PPFENI) Corse.

Le risque feu de forêt est pris en compte dans le programme opérationnel FEDER Corse 2007-2013 sur un axe prioritaire : Préserver et mettre en valeur un environnement durable. Dans ce rapport, il est indiqué que l'incendie est le risque environnemental majeur en Corse. La préservation d'un patrimoine naturel exceptionnel se traduit par des mesures de prévention des incendies (en amont) et de lutte (en aval) ainsi que par la restauration de terrains incendiés.

<sup>84</sup> On trouve également l'expression « Indeimonti » et Traimonti » avant et après les montagnes, car le découpage sociétal historique était avant tout un découpage géographique. Entretien avec le Col Robert BARDO, directeur de l'Entente.

<sup>85</sup> La contribution au profit de chacun des SDIS est de 1 M€ en investissement et de 0,6 M€ en fonctionnement.

La lutte contre l'incendie n'entre pas dans le cadre des subventions européennes, mais la défense des forêts contre l'incendie (DFCI) fait l'objet d'une subvention européenne à hauteur de 26%<sup>86</sup>. Le PPFENI a fixé la doctrine en préconisant une amélioration de l'équipement du territoire destiné à compléter la desserte des massifs boisés ainsi qu'à créer de nouveaux points d'eau.

La Corse avec ses 680 000 hectares de couvert végétal, soit environ 80 % de sa surface, réunit tous les facteurs de gravité de ce risque :

- le climat méditerranéen<sup>87</sup> caractérisé par un ensoleillement important et de faibles pluies durant l'été,
- des vents de nature irrégulière mais importants. Le nombre de jours par an de vents forts, supérieurs à 16 m/s peut dépasser 100. Même en l'absence de vent établi, la Corse est soumise en été aux phénomènes des brises thermiques et de pente qui atteignent régulièrement les 10 m/s.
- de la continuité des couverts végétaux liée à la disparition des zones de culture,
- d'un potentiel calorifique important lié aux essences, mais également par l'enchevêtrement des essences,
- des difficultés de progression des personnels dans une végétation parfois impénétrable.

Dans le domaine de la couverture des risques, les moyens terrestres sont limités. Le tableau ci-dessous est une comparaison des moyens terrestres disponibles par des SDIS ayant à traiter de nombreux départs de feux de forêts<sup>88</sup>:

Départements	Nombre de CCF (données 2007)	Surface sensible à l'incendie	Surface défendue par CCF	Nombre d'incendies par an (moyenne 1994-2004)
Corse du sud	68	330 723 ha	4 864 ha	357
Haute Corse	51	353 932 ha	6 940 ha	546
Var	235	420 388 ha	1789 ha	316
Bouches du Rhône	294	179 840 ha	612 ha	211

Cette situation est connue par les instances nationales puisqu'en 2006, un rapport du Sénat<sup>89</sup> indiquait : « *Compte tenu des risques encourus, les SDIS de Corse disposent paradoxalement d'un parc de matériels roulants très inférieur à celui des autres SDIS concernés par les incendies de forêts, et de ressources en personnels également réduites. **Le concours de l'Etat y est donc particulièrement important, qu'il s'agisse des moyens aériens ou terrestres. Il a été réorganisé et renforcé lors des dernières années pour tenir compte des enseignements recueillis depuis 2003.*** »

Depuis l'été 2006, l'Etat a doté la Corse d'une réserve territoriale de moyens de lutte contre les feux de forêts composés des véhicules constituant une colonne feux de forêt<sup>90</sup>. L'effort financier de l'Etat à hauteur de 3,1 millions d'euros est exceptionnel pour ce genre d'équipement.

<sup>86</sup> Sur les 7,625 M€ versé par an, l'Etat participe également à hauteur de 2,7 M€, la CTC 1,4 M€, les autres collectivités 1,525 M€.

<sup>87</sup> Le climat méditerranéen couvre en réalité les 2/3 de l'île, puisque le relief important de la Corse modifie le climat dans les zones montagneuses.

<sup>88</sup> Données PPFENI Corse. Ces éléments ne tiennent pas compte des renforts militaires, ni des comités feux de forêts.

<sup>89</sup> Extrait du rapport d'information n° 452, déposé le 5 juillet 2006, de M. Claude HAUT fait au nom de la commission des finances intitulé « Flotte aérienne de lutte contre les incendies : se donner les moyens de vaincre le feu » .

<sup>90</sup> Cette colonne feux de forêt répartie sur le territoire Corse est composée de 9 camions citernes feux de forêts (CCF), 3 camions citernes d'incendie (CCI), 4 véhicules de liaisons tout terrain (VLTT), 1 véhicule poste de commandement (VPC), et d'un véhicule logistique. Source dossier de presse « Protéger la forêt contre les incendies – dispositif de lutte 2012 » de la DGSCGC ;

Le dispositif en moyens aériens de l'Etat pour les saisons feux de forêts en Corse était composé pour l'année 2012, de deux Canadair (CL 415), de deux Trackers et de trois hélicoptères. En cas de risque sévère, un troisième Canadair et un avion d'investigation pouvaient compléter le dispositif. Cependant la DGSCGC devant faire face à des contraintes budgétaires, les possibilités de renforts supplémentaires étaient qualifiées par l'administration, a priori de « difficiles »<sup>91</sup>. C'est ainsi, que pour parfaire le dispositif, les collectivités territoriales ont rajouté sur cette même période, quatre hélicoptères bombardiers d'eau, un avion bombardier d'eau léger et un avion d'aérosurveillance avec retransmission d'images.

Le risque feux de forêt en Corse est à la limite du classement risque particulier tel qu'il est défini d'une manière générale dans un SDACR. En effet, cette typologie de risque correspond à une définition de conséquences importantes associée à une faible occurrence. En Corse, la gravité, donc les conséquences des feux de forêt répondent bien à la définition alors que l'occurrence est loin d'être négligeable. Le risque feux de forêts en Corse revêt donc une dimension très particulière à la limite du seuil d'acceptabilité<sup>92</sup> que le faible nombre de grands incendies ces dernières années ne doit pas dissimuler.

En Corse, la prévention et la lutte contre les feux de forêt sont également des enjeux de portée économique et de développement durable qui dépassent le cadre unique de la sécurité civile.

La volonté de la CTC de participer activement à la modernisation des services d'incendie et de secours Corse a une dimension politique beaucoup plus globale, dont la maîtrise du risque feu de forêt est une composante essentielle.

---

<sup>91</sup> Colloque annuel des SIDPC du 05 juin 2012, intervention de M JP KIHL, préfet, directeur de la DGSCGC.

<sup>92</sup> Voir courbe de FARMER, mémoire DDA 09, Lcl Bertrand DOMENEGHETTI « *Les SDACR ont 20 ans, bilans et perspective* ».

### 3. ANALYSE ET PROPOSITIONS POUR UN STIS CORSE

« *Nous nous représentons l'avenir comme un reflet du présent projeté dans un espace vide, tandis qu'il est le résultat, souvent tout prochain, de causes qui nous échappent pour la plupart*<sup>93</sup> »

#### 3.1. Analyse globale du projet

Avant d'aborder les différentes options de structures juridiques pouvant être mises en place dans le cadre de la territorialisation des deux SDIS Corses, il est nécessaire d'avoir une vision globale de ce projet.

Comme il l'a été abordé dans la partie analytique, l'organisation de la sécurité civile d'une part, et le fonctionnement des institutions du territoire Corse d'autre part, ont chacun des exceptions aux règles de droit commun et des champs d'interaction différents. Les regrouper à l'intérieur d'un même système, tel qu'il l'est souhaité dans le cadre de cette étude, nécessite de s'intéresser aux théories sur les systèmes complexes.

La plupart des projets peuvent se décomposer d'une manière simple entre un système ou une entité appelés à évoluer et son environnement extérieur. Celui-ci même s'il est composé de plusieurs éléments forme un bloc. La démarche analytique traditionnelle héritée de Descartes, basée sur une recherche des causes pour résoudre un problème, trouve ici ses limites. Il est nécessaire d'avoir une approche plus dynamique tenant compte de l'environnement, de l'interaction interne, de la régulation et de la rétroaction. Ces concepts sont inclus dans l'approche systémique.

Une définition plus détaillée de l'approche systémique fait l'objet de l'annexe 7. Il convient juste de préciser que cette approche plus centrée sur la finalité que la causalité est considéré par ses concepteurs comme complémentaire, et non opposée, à l'approche cartésienne.

L'étude de ce projet demande donc une vision globale dont la première difficulté est de déterminer le système interne de l'environnement. Plusieurs hypothèses peuvent être réalisées allant du commanditaire de cette étude, le SDIS 2B, à l'Etat français puisque la stratégie de développement de la sécurité civile au sein de l'UE pourrait être un enjeu de politique nationale.

Parce qu'il paraît plus évident de séparer les enjeux de sécurité civile de ceux de la politique nationale, le choix du système interne s'est porté sur un ensemble composé des deux SDIS Corses.

L'analyse globale du projet sera réalisée au moyen de deux outils d'aide à la décision :

- La première, la matrice de NIOCHE, met en évidence le positionnement stratégique à adopter. Cet outil qui est devenu une référence dans l'approche stratégique des gestions de crise de sécurité civile<sup>94</sup> permet de faire un lien entre le pouvoir et l'environnement d'un système.
- La seconde, la matrice de SWOT, identifie les stratégies à adopter suivant les forces et les faiblesses du système par rapport aux menaces ou aux opportunités de l'environnement.

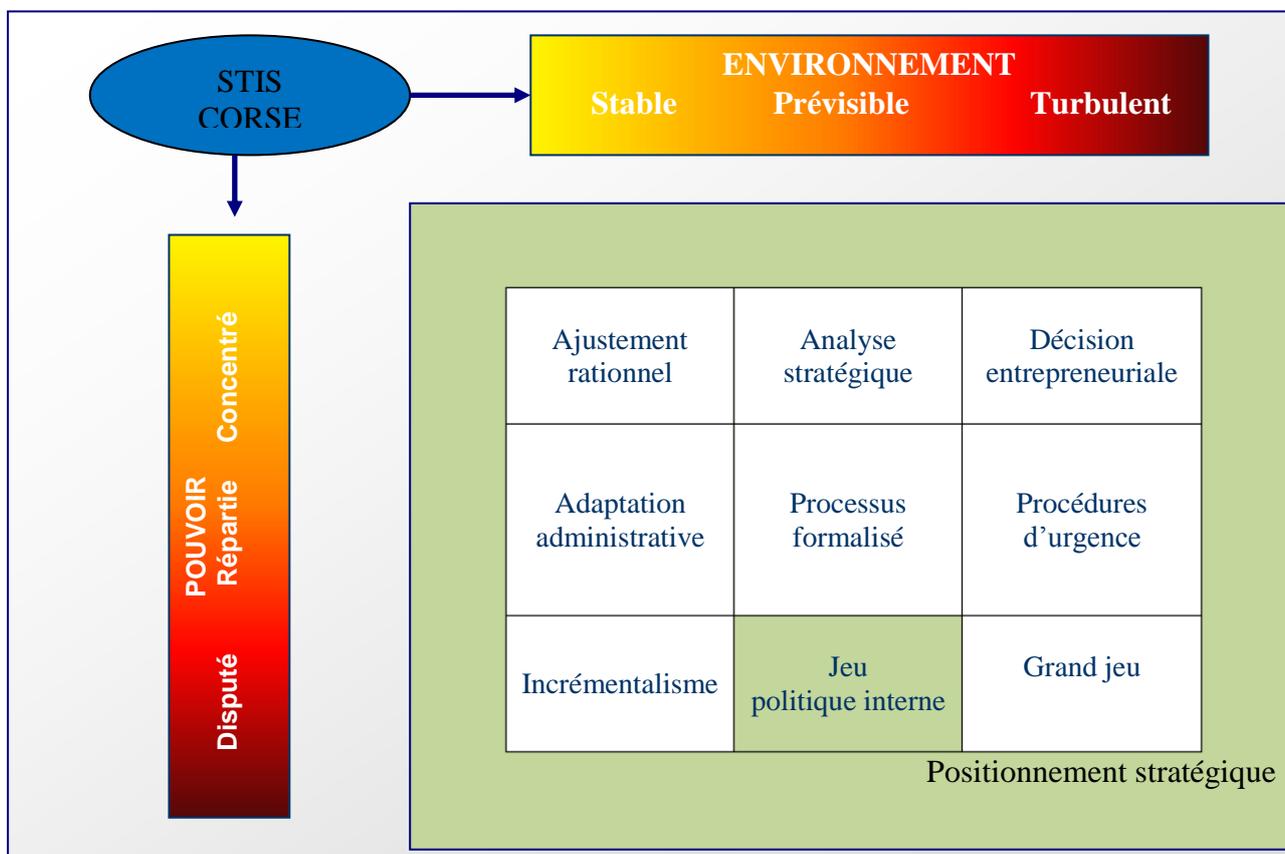
Dans le cadre d'une étude exhaustive, il serait intéressant de reproduire l'ensemble de ces matrices en redéfinissant chaque fois le système interne. Les enjeux de chaque entité permettraient de ce fait d'être mieux appréhendés. Par cette méthode de travail, les problèmes masquant l'objectif souhaité seraient mis en évidence.

<sup>93</sup> Marcel PROUST *A la recherche du temps perdu, la prisonnière (1923)*.

<sup>94</sup> Voir livre de Gilbert BOUTTE « *Risques et catastrophes : Comment éviter et prévenir les crises ?* » Edition du papyrus. 2006

## ➤ Positionnement stratégique (matrice de NIOCHE)

Le modèle générique de NIOCHE s'applique à étudier les pratiques décisionnelles au sein des organisations. Il permet d'identifier la stratégie à mettre en œuvre en fonction de la répartition du pouvoir interne par le degré d'inertie de l'environnement.



Cette matrice nous indique le positionnement stratégique à adopter. Le curseur du pouvoir entre les deux SDIS Corse est positionné sur disputé, non pas pour désigner un quelconque conflit, mais bien pour indiquer qu'il n'existe pas de règle aujourd'hui sur la direction et la gouvernance du STIS Corse. Le pouvoir sera de ce fait obligatoirement disputé durant toute la phase projet.

De même, l'environnement est qualifié de prévisible, mais cette qualification dépendra de l'analyse des autres matrices incluant le positionnement des autres acteurs.

Au vu des informations disponibles à la date de rédaction de ce document, le positionnement stratégique de ce projet devrait glisser au moment de sa réalisation vers une certaine forme d'incrémentalisme.

Joseph CARLES<sup>95</sup> définit l'incrémentalisme comme un principe selon lequel la recherche du statu quo réduit les solutions envisagées. L'organisation craint les évolutions brutales qui peuvent rompre les équilibres établis et remettre en cause les règles du jeu entre les acteurs. Un bon compromis vaut mieux qu'une décision optimale risquant de créer une crise.

Il privilégie cette forme de décision dans la stratégie politique en justifiant :

*« Il y a fragmentation de la stratégie en une série de choix partiels. Cette démarche par incrément est logique car elle présente un mélange de rationnel et de politique, d'analytique et de comportemental, de formel et d'informel, et un contrôle des processus par un intégrateur ».*

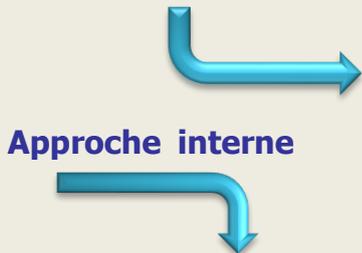
<sup>95</sup> Joseph CARLES, maître de conférence à l'ESUG – Toulouse 1 « Management stratégique et renouvellement du projet politique » Ed La lettre du cadre territorial.

## ➤ Pilotage stratégique envisageable (matrice de SWOT)

Cette matrice permet d'exposer en un tableau, les forces (Strengths), les faiblesses (Weaknesses), les opportunités (Opportunities) et les menaces (Threats) tout en distinguant les environnements internes et externes d'un projet.

L'analyse de type SWOT est particulièrement délicate pour l'acteur d'un projet car elle nécessite une phase d'étude introspective objective. Les consultants utilisent fréquemment cette matrice afin de proposer différents plans d'actions qui doivent être chacun abordé avec une stratégie différente. Les quatre stratégies qui découlent d'une matrice SWOT sont les suivantes :

1. La stratégie « Forces-Opportunités »  
Elle consiste à exploiter les forces internes d'un système pour poursuivre les opportunités de l'environnement. Il s'agit donc d'une stratégie offensive d'expansion.
2. La stratégie « Faiblesses-Opportunités »  
Elle consiste à améliorer les faiblesses internes d'un système afin de pouvoir exploiter les opportunités de l'environnement. Il s'agit donc d'une stratégie défensive d'expansion.
3. La stratégie « Forces-Menaces »  
Elle consiste à utiliser au mieux les forces internes pour se protéger ou atténuer les menaces de l'environnement. Il s'agit d'une stratégie purement défensive.
4. La stratégie « Faiblesses-Menaces »  
Elle consiste à minimiser les faiblesses internes pour les rendre moins vulnérables aux menaces extérieures. Il s'agit donc d'une stratégie de repositionnement ou de diversification.

<p><b>Approche externe</b></p>  <p><b>Approche interne</b></p>	<p><b>Opportunités</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Engagement politique de la CTC</li> <li>✓ Adaptabilité législative possible</li> <li>✓ Nouvelles sources de financement</li> <li>✓ Identité forte insulaire</li> </ul>	<p><b>Menaces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Gouvernance non définie</li> <li>✓ Incertitudes politiques sur la loi RCT</li> <li>✓ Objectif politique local en déphasage avec les rapports nationaux</li> <li>✓ Surcoût non lié au projet</li> </ul>
<p><b>Forces</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Cohérence du territoire</li> <li>✓ Risques opérationnels identiques</li> <li>✓ Taille des 2 SDIS</li> <li>✓ Absence d'autres SDIS limitrophe</li> </ul>	<p><b>Levier développement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Subventionner par la CTC des actions ponctuelles sur l'amélioration de la couverture opérationnelle</li> <li>➤ Réaliser un document commun STACR issu des 2 SDACR</li> </ul>	<p><b>Rempart défensif</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Faire rédiger par un audit externe une convention de pilotage stratégique du projet</li> <li>➤ Entourer les actions d'une communication interne et externe pertinente</li> </ul>
<p><b>Faiblesses</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Pas ou très peu d'actions de mutualisation</li> <li>✓ Management interne différent</li> <li>✓ Coût par habitant élevé par rapport à la moyenne nationale</li> <li>✓ Distance entre les 2 SDIS en heures</li> </ul>	<p><b>Frein renforcement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Intégrer une démarche de mutualisation partagée</li> <li>➤ Améliorer les liaisons nouvelles technologies entre les 2 SDIS</li> </ul>	<p><b>Faible dégagement</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Suivre les évolutions par une comptabilité analytique</li> <li>➤ Anticiper sur les résistances aux changements</li> <li>➤ Mettre en place une structure juridique à gouvernance équilibrée</li> </ul>

La lecture de cette matrice doit être à l'origine de plans d'actions dont la mise en œuvre, cellule par cellule, doit avoir une approche technique et managériale différente. C'est ainsi que dans le cadre de l'initialisation de ce projet, cinq des six plans d'actions envisageables des cellules « levier développement », « rempart défensif » et « frein au renforcement » sont déjà initialisés :

- La subvention par la CTC d'actions ponctuelles sur l'amélioration de la couverture opérationnelle est réalisée depuis 2011.
- L'audit externe a fait l'objet d'un marché qui a été notifié. Le récipiendaire du marché sous forme de groupement d'entreprises<sup>96</sup> doit rédiger un rapport de présentation sur le COT et la territorialisation des deux SDIS ainsi que la mise en œuvre du COT. Une tranche conditionnelle est prévue. Elle a pour objet de décliner la mise en œuvre du processus de territorialisation des deux SDIS et de conduire à la création d'un service territorial d'incendie et de secours.
- Les actions de communication existent dans la presse locale (cf. annexe 4), mais ne sont pas encore relayées au niveau national. La pertinence, l'organisation de cette diffusion de l'information peuvent entraîner des perceptions différentes sur ce projet qu'il convient de bien appréhender.
- Les démarches de mutualisation sont encore timides, mais la démarche entreprise dans le cadre du COT permettra d'améliorer la situation existante.
- Les liaisons entre les deux SDIS par des nouvelles technologies vont vivre une première étape avec la sécurisation mutuelle des deux CODIS. Il est cependant possible d'envisager d'autres options comme une salle de visioconférence dans chacun des SDIS afin d'éviter des longs déplacements pour organiser une réunion.
- Le Schéma Territorial d'Analyse et de Couverture des Risques (STACR) est un document à réaliser. Le Lcl Bertrand DOMENEGHETTI<sup>97</sup> préconise une cohérence supra départementale des SDACR « *car d'une part, les bassins de risques ne connaissent pas les limites départementales, et d'autre part, nos interlocuteurs privilégiés sont organisés à des niveaux différents* ». Cette volonté de mise en œuvre de SDACR au niveau régional, est considérée également par le Sénat<sup>98</sup> comme une mesure pouvant permettre une meilleure mutualisation des équipements.

Cependant, la cellule « faille dégagement » n'est pas aujourd'hui traitée. La combinaison de la faiblesse interne d'un système et de la menace externe peut constituer des points de blocages et de retrait du projet STIS Corse. Le rétro planning mis en œuvre permet néanmoins toute la phase d'étude nécessaire. C'est bien durant la période initiale du COT que les perspectives d'évolution se dessineront ou pas.

- La mise en place d'une comptabilité analytique spécifique est indispensable même si elle engendrera des coûts supplémentaires. Les différents rapports parlementaires ou de la cour des comptes sont souvent sur une vision économique à court terme et ne considèrent que très peu les engagements passés ainsi que l'action positive d'une politique publique à long terme. C'est ainsi que devront être dégagés du projet, certains points comme :
  - o La construction de casernement qui n'a pas pu être réalisée lors de la départementalisation,

<sup>96</sup> Composé du cabinet d'avocats SYMCHOWICZ WEISSBERG & Ass., du professeur Jean VIRET, de la société FCL Gérer la cité, du cabinet d'avocat LAMOTTE-LE GARNEC, du cabinet Marc SIMEONI Consulting et de maître BELLAGAMBA.

<sup>97</sup> Lcl Bertrand DOMENEGHETTI Mémoire DDA 9 « *Les SDACR ont 20 ans- Bilans et perspectives* ».

<sup>98</sup> Rapport d'information n°33 du Sénat en date du 10 octobre 2012, fait au nom de la commission des finances sur les investissements de la sécurité civile par M. Dominique de LEGGE.

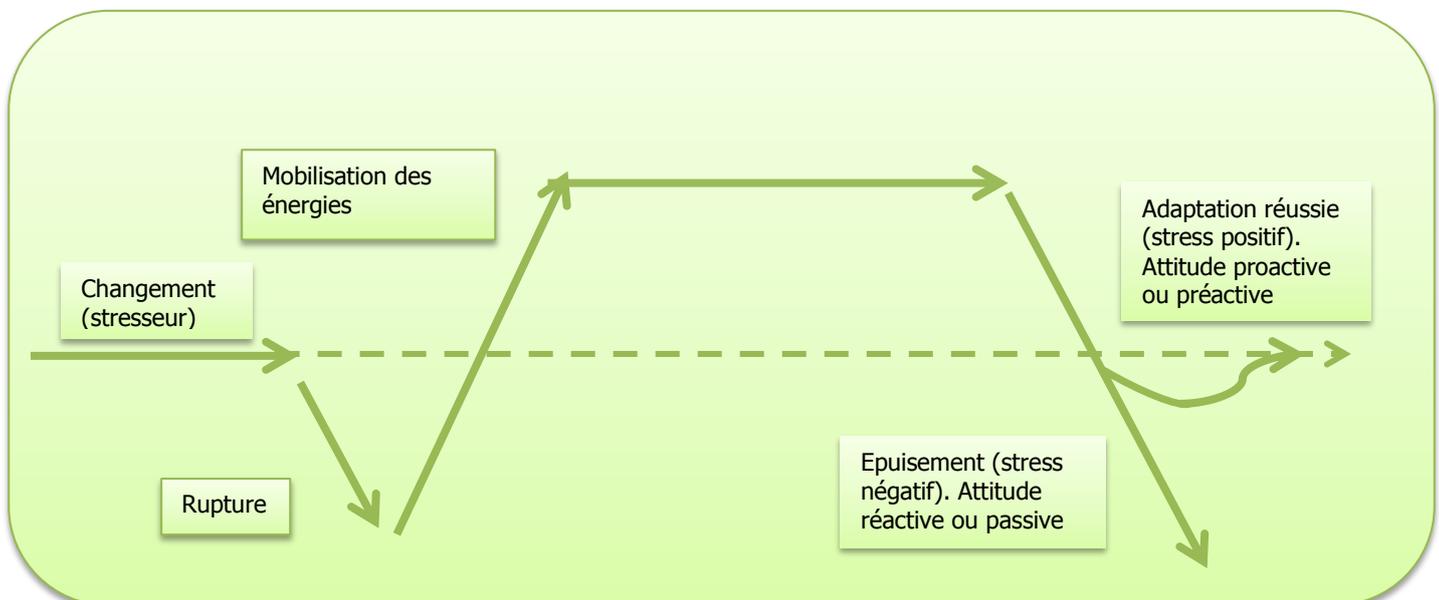
- Les conséquences de la refonte de la filière des SPP,
- L'éventuelle décision européenne sur le temps de travail des SPP,
- Le surcoût éventuel annuel lié à une saison feux de forêt intense.

Cette liste devra être complétée afin de pouvoir communiquer des chiffres pertinents sur les conséquences financières de l'aboutissement de cette territorialisation.

- La prise en compte des résistances aux changements, est le facteur humain qu'il ne faut pas négliger. Les Corses, en tant qu'iliens et montagnards peuvent être considérés comme appartenant à un sociotype résistant au changement<sup>99</sup>. La départementalisation récente, certainement non encore terminée dans les esprits des sapeurs-pompiers sur l'ensemble du territoire Corse, fait également partie des résistances facilement identifiables.

Le schéma ci-dessous extrait des études sur l'adaptation des individus aux changements de Gérard OUIMET et Yvon DUFOUR<sup>100</sup> analyse en fonction du temps, la mobilisation des énergies liée au changement.

Les deux phases les plus importantes dans ce graphique sont d'une part la rupture liée aux résistances aux changements, et la fin de cycle dont les auteurs considèrent qu'ils peuvent dégager un stress positif s'ils sont dans une stratégie proactive (ou préactive), le stress peut être négatif dans une attitude réactive.



Un schéma équivalent développé par la société FONDATION(S)<sup>101</sup> représentant la courbe du changement, dont les ordonnées sont la performance du système, indique un même pic initial négatif. Les performances du système sont cependant supérieures à celles avant-projet.

Donc le stress initial a un effet négatif sur l'évolution du système. Le stress final de fin de projet n'a pas trop de conséquence sur l'évolution du système mais peut avoir des effets humains surtout si le changement est réactif.

Il existe différentes techniques de management opérationnel dans la conduite d'un projet qui permettent de limiter les effets d'une rupture trop brutale. Le facteur humain sera prédominant dans la réussite de ce projet.

La mise en place de la structure juridique tout en tenant compte de l'environnement, des options de gouvernance et de tutelle demande un développement particulier. En effet, autant une solution évidente apparaît au vu des textes existants, c'est l'EPIDIS, autant celle-ci peut paraître limitée dans son développement. D'autres voies sont à explorer.

<sup>99</sup> Jean-Pierre BOUTINET « Anthropologie du projet », PUF, 2005.

<sup>100</sup> Gérard OUIMET et Yvon DUFOUR « Vivre et gérer les changements ensemble ? » revue française de gestion n° 113 mars 1997.

<sup>101</sup> Jean-Michel CANDELA, FONDATION(S) Management par les ressources humaines.

## **3.2. les structures juridiques**

Lors des débats de la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, permettant notamment des fusions de collectivités territoriales, l'hypothèse de fusion de deux SDIS n'a pas été abordée.

Il n'existe donc pas de cadre juridique institué par le législateur pour ce projet de politique publique locale. La démarche sera donc réalisée sous deux angles :

- D'une part, sur la base des structures existantes, en analysant l'intérêt de chacune afin de conclure sur les possibilités d'adaptations. La plupart de ces outils juridiques ont été conçus pour un concept de la mutualisation. Il conviendra d'imaginer une adaptation, en partant du principe qu'une mutualisation complète est de fait une fusion.
- D'autre part, à partir de l'objectif souhaité, imaginer des structures qui nécessiteraient une adaptation législative et réglementaire.

L'exemple du projet de Nouvelle-Calédonie de STIS n'a pas été pris en référence dans les différentes propositions car les règles institutionnelles de ce territoire d'outre-mer sont très spécifiques, et l'organisation des services d'incendies et de secours est actuellement basée sur les corps communaux.

### **3.2.1. Les structures juridiques existantes**

#### **3.2.1.1. Les EPIDIS**

Initié par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, développé dans celle du 13 août 2004<sup>102</sup> relative à la modernisation de la sécurité civile, codifié dans le CGCT, l'EPIDIS est souvent mis en avant comme solution naturelle dans les processus de mutualisation entre les SDIS.

D'une démarche volontaire, les SDIS qui veulent composer cet établissement public déterminent les compétences de ce dernier. Celles-ci sont limitées par la loi, mais peuvent inclure notamment la formation des sapeurs-pompiers ou l'acquisition de matériel. La création d'un EPIDIS enlève aux SDIS le constituant les prérogatives transférées. Cet établissement public est donc régi par les principes de spécialité et d'exclusivité.

Cependant à ce jour, et presque vingt ans après sa création théorique, aucun EPIDIS n'existe sur le territoire national. Le fonctionnement d'un EPIDIS entraîne des coûts supplémentaires et une lourdeur administrative qui constituent indéniablement un frein à sa création. Une grande partie des avantages issus de cette conception de mutualisation serait donc perdue dans la gestion de la structure ad hoc.

Afin de dynamiser le dispositif, la mission d'évaluation et de contrôle de 2009 avait proposé que le fond d'aide à l'investissement (FAI) des SDIS puisse réserver son action aux EPIDIS. Cette suggestion reprise dans une question parlementaire reçut un avis défavorable du gouvernement<sup>103</sup>

L'EPIDIS tel qu'il a été pensé possède trop peu de mesures incitatives par rapport aux contraintes induites et ne peut en aucune manière se substituer aux SDIS de par l'article premier de la loi du 3 mai 1996.

<sup>102</sup> Art 62 de la loi du 13 août 2004 codifiés sous les articles L. 1424-5 à L. 1424-68 du CGCT.

<sup>103</sup> Question n° 60590 du 13/10/09 de M Marc LE FUR. Réponse publiée au JO le 05/01/2010.

Dans le cas particulier de cette étude, la gouvernance d'un EPIDIS étant issue des SDIS qui le composent, les élus du CTC ne pourront pas siéger au conseil d'administration de ce nouvel établissement public.

Compte tenu des principes de spécialité et d'exclusivité, des surcoûts pour sa mise en œuvre, du manque de mesures incitatives, de la gouvernance non adaptée, l'EPIDIS, tel qu'il est prévu actuellement, est un établissement public qui ne présente pas beaucoup d'intérêt pour une mutualisation entre deux SDIS, et encore moins pour un projet de fusion.

Néanmoins, le concept de cet établissement public interdépartemental pourrait être revu sur la base des deux propositions suivantes.

☛ **PROPOSITION 1 : modifier les principes de création et de gestion d'un EPIDIS afin de lui apporter une plus grande souplesse.**

☛ **PROPOSITION 2 : mettre en place des mesures incitatives pour la création d'un EPIDIS.**

### 3.2.1.2. La structure de l'Entente

L'Établissement public pour la protection de la forêt méditerranéenne est un EPIDIS à structure particulière ayant fait l'objet d'un article spécifique<sup>104</sup> dans la loi modernisation de la sécurité civile.

L'Entente pour la forêt méditerranéenne a été créée par arrêté préfectoral en date du 05 juin 2008. Son domaine d'action est ciblé sur le risque naturel et plus spécifiquement le feu de forêt. Son conseil d'administration est composé de deux élus par collectivité territoriale adhérente et d'un représentant par SDIS des départements adhérents. Aujourd'hui, quatorze départements et une région, la Corse, sont membres de cet établissement public interdépartemental.

D'après le directeur de l'établissement public, le Colonel Robert BARDO, la gouvernance, à l'image des SDIS, tout territorial, ne rencontre qu'une seule difficulté, c'est l'obtention du quorum fixé à 23 élus. C'est ainsi qu'afin d'assouplir le processus décisionnel, la proposition d'une assemblée restreinte, au pouvoir limité, a été formulée.

L'Etat ne participant pas financièrement à l'Entente, sa représentation est limitée au Préfet des Bouches-du-Rhône, membre de droit du conseil d'administration. Ce manque de représentativité des services de l'Etat est dommageable car des représentants du ministère de l'intérieur, de l'environnement et de l'agriculture pourraient justifier de leurs présences compte tenu de la teneur des débats.

Deux autres difficultés sont perçues :

- Au niveau statutaire, les sapeurs-pompiers ne peuvent être employés que par des services d'incendie et de secours. Or l'Entente n'est pas considérée telle que par les dispositions législatives<sup>105</sup>. Les personnels SPP de l'Entente sont donc sous contrat de mis à disposition. Ce positionnement n'est pas attrayant pour le déroulement de carrière.
- Le développement du financement de l'Entente serait souhaitable, d'un côté par le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), de l'autre par l'Etat.

<sup>104</sup> Art 63 de la loi du 13 août 2004 codifiés sous les articles L. 1424-5 à L. 1424-68 du CGCT.

<sup>105</sup> Art L 1424-1 du CGCT.

La structure de l'Entente n'est pas transférable au projet de territorialisation Corse, cependant l'expérience de cet EPIDIS permet de mettre en évidence des points faibles d'un établissement public supra-départementale.

De tous ceux soulevés, celui relatif aux difficultés statutaires des SPP mérite de faire l'objet d'une proposition d'amélioration. En effet, imaginer des modèles d'organisation pour la sécurité civile autre que celui des SDIS ne doit pas conduire pour ceux qui voudraient s'y investir une impasse dans le déroulement de carrière.

☛ **PROPOSITION 3 : élargir à d'autres établissements publics que les SDIS la possibilité de recruter directement du personnel SPP.**

### 3.2.1.3. La structure de l'ENSOSP

L'ENSOSP est un établissement public national à caractère administratif<sup>106</sup>. L'école est placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur, la gouvernance est confiée à un administrateur représentant les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Le président, et le directeur sont nommés par décret, proposés par le ministre de l'intérieur.

Un débat autour de la tutelle et la gouvernance de l'ENSOSP est actuellement à l'ordre du jour. En moins d'un an trois audits ont été menés à l'ENSOSP. Tous ont abordé le sujet.

Sur la tutelle, le rapport de l'inspection générale de l'administration (IGA)<sup>107</sup> précise les limites d'autonomie d'un établissement public. « *La tutelle ne peut s'immiscer dans la gestion interne de l'établissement. Dans l'autre sens, l'établissement est tenu par les décisions de l'autorité de tutelle ; il est autonome mais non indépendant. Il n'existe en effet pas de principe constitutionnel de libre administration des établissements publics comme il existe un principe de libre administration des collectivités territoriales*<sup>108</sup> ».

La modification de la gouvernance de l'ENSOSP a été présentée en mai 2012, comme l'une des sept priorités du CNFPT par son président, M. François DELUGA.

Le conseil d'administration composé de huit représentants de l'Etat, huit représentants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics et huit représentants des personnels semble pourtant avoir un équilibre entre les différents partenaires. Au vu du dernier directeur de l'Ecole<sup>109</sup> « *L'ENSOSP est un modèle de gouvernance. C'est un modèle qui a fonctionné. Chaque acteur s'est investi dans un esprit de complémentarité. Sur les deux cent cinquante délibérations de conseils d'administration que j'ai présentées, seules deux n'ont pas été prises à l'unanimité* ».

L'Etat se désengageant financièrement, perd, du point de vue des représentants des collectivités territoriales, la légitimité de sa représentativité au sein de l'établissement public. On retrouve à l'ENSOSP, avec un décalage d'une dizaine d'années, la dualité existante au sein des SDIS entre l'Etat et les collectivités territoriales. La crise financière qui agite le monde occidental rend intolérable aux yeux des élus locaux une tutelle sans contrepartie financière. L'adage « qui paye commande », revendication récurrente du président de l'association des départements de France (ADF)<sup>110</sup>, au sujet des SDIS, trouve un nouveau champ d'expression.

<sup>106</sup> Décret 2004-502 du 07 juin 2004 relatif à l'ENSOSP.

<sup>107</sup> Rapport IGA n°12-012-01.

<sup>108</sup> Article 72 de la Constitution de la Vème république.

<sup>109</sup> Entretien Col BODINO directeur de l'ENSOSP le 08 aout 2012.

<sup>110</sup> Claudy LEBRETON, président de l'association des départements de France (ADF) a exprimé cette phrase à de nombreuses occasions, notamment lors du congrès de la FNSPF de Nantes, le 23 septembre 2011.

Le président de l'ADF a pris l'initiative le 17 octobre 2012 en invitant, en présence du président de la CNSIS, du CNFPT et de l'ENSOSP, les représentants du personnel. Sur le thème du débat de la gouvernance de l'ENSOSP, c'est tout le principe même de l'organisation de la sécurité civile qui est posé. L'option mise en avant par les représentants élus locaux et certains syndicats afin que l'ENSOSP devienne la sixième école du CNFPT, revient à la bascule du tout territorial, et l'abandon de la bicéphalie avec l'Etat.

Les difficultés statutaires des personnels sapeurs-pompiers de l'ENSOSP sont les mêmes que celles de l'Entente.

La structure de l'ENSOSP n'est pas plus que celle de l'Entente, adaptable au projet de territorialisation Corse. L'actualité sur la gouvernance de cet établissement public rappelle cependant les équilibres importants entre la participation financière et la composition du conseil d'administration.

**☛ PROPOSITION 4 : l'Etat doit participer équitablement au financement des établissements publics de sécurité civile, dont il assure soit la tutelle, soit la gouvernance partagée.**

### 3.2.2. Les autres outils juridiques

#### 3.2.2.1. Les conventions

Le SDIS en tant qu'établissement public peut signer avec une autre personne morale de droit public ou privé une convention.

Les expériences de mutualisation entre SDIS par voie de convention sont nombreuses. Dans le domaine opérationnel, elles sont bien souvent nécessaires pour les secteurs limitrophes. Les conventions peuvent s'exercer dans tous les domaines d'exclusivité de compétence d'un EPIDIS en y apportant une souplesse indéniable.

Les conventions doivent répondre cependant à un certain nombre de règles. Les conventions sont, par essence, des contrats administratifs parce qu'elles répondent aux critères organique et matériel de tels contrats<sup>111</sup>.

Les SDIS étant placés sous double tutelle, il est possible d'envisager un double conventionnement inter-SDIS. Afin de respecter les règles de compétences<sup>112</sup> de ces actes administratifs, deux types de conventions peuvent être signées ; l'une impliquant les PCASDIS pour la partie administrative et financière, l'autre engageant les préfets pour la partie opérationnelle. La plupart des missions ou attributions des SDIS peuvent faire l'objet de convention.

Il existe également une possibilité de conventionnement entre des acteurs publics et privés, le groupement d'intérêt public (GIP). Les GIP déjà expérimentés par des SDIS du sud-ouest<sup>113</sup>, préconisés par les Lcl Jean François FENECH et Mathieu MAIRESSE<sup>114</sup> ont été réformés en 2011<sup>115</sup> afin de leur confier un cadre légal général, de ce fait plus souple. Les limites de

---

<sup>111</sup> Col François COLOMES, mémoire DESS Droit de la sécurité civile et des risques « *Les procédures de conventionnement entre les services publics ou privés et le SDIS au titre des missions fixées par le CGCT, Art L 1424.2* ».

<sup>112</sup> Les règles de compétences sont au nombre de trois. Les signataires doivent être investis du pouvoir de décision (*rationae temporis*), du pouvoir de compétence dans le domaine concerné (*rationae materiae*), et du pouvoir du territoire (*rationae loci*).

<sup>113</sup> Les SDIS 24, 33, 40, 47,64 ont créés le 28 octobre 2005 un GIP aménagement du territoire et gestion du risque.

<sup>114</sup> Lcl Jean François FENECH, mémoire DDA FAE 5, « Interdépartementalité des SDIS picto-charentais ». Lcl Mathieu MAIRESSE, mémoire DDA FAE 7, « Quels outils et quelles procédures pour faciliter la mutualisation entre SDIS »

<sup>115</sup> Loi dite « Warsmann » n° 2011-525 du 17 mai 2011.

constitution d'un GIP étaient subordonnées à l'existence d'une loi créant la catégorie de GIP correspondante. Le GIP est devenu une personne morale de droit public créée par voie de convention et non plus légale.

Les conventions, très peu utilisées entre les deux SDIS Corses, ne permettent pas la territorialisation, cependant elles peuvent faciliter « la montée en puissance de ce projet ». La souplesse de fonctionnement des conventions pourrait, dans la phase transitoire, permettre d'obtenir des résultats intermédiaires bénéfiques pour diminuer les résistances sur le projet global.

☞ **PROPOSITION 5 : Rédiger une nouvelle convention d'assistance opérationnelle entre les deux SDIS afin d'actualiser et de renforcer celle de 1997.**

☞ **PROPOSITION 6 : Mettre en place des conventions entre les deux SDIS Corses, chaque fois qu'une mise en commun de moyens permettrait dans un effort de mutualisation une amélioration du service ou une économie d'échelle.**

### 3.2.2.2. L'entreprise publique locale

Une entreprise publique locale (EPL) se caractérise par sa nature commerciale, même si le capital public reste majoritaire, et contrôlé par les collectivités territoriales. Ces entreprises ont vocation à satisfaire un intérêt général tout en privilégiant les ressources locales.

Ces entreprises affichent une capacité à conjuguer atouts de l'entreprise et valeurs du public, un mélange de performance et de solidarité.

Il existe trois sortes d'EPL, les sociétés d'économie mixtes (SEM), les sociétés publiques locales (SPL), les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA). Au vu des critères de compétences et de la gouvernance, seule la SPL présente un intérêt pour un groupement de collectivités territoriales et de leurs établissements publics dans le cadre des missions de service public en lien avec les services d'incendie et de secours.

Les SPL ont bénéficié en 2010<sup>116</sup> d'une extension de leur domaine d'activité et de leur prérogative afin de développer dans le droit français cet outil juridique utilisé par les collectivités territoriales européennes. Les SPL peuvent être considérées comme une réponse aux imbrications de compétences des collectivités territoriales pour une même action<sup>117</sup>.

Une SPL pourrait être créée en complément d'une autre structure institutionnelle Corse. Ceci permettrait de faciliter la mise en œuvre de politique ayant un impact sur la sécurité civile mais non exclusive et demandant des financements de plusieurs partenaires. Sont visés particulièrement dans ce domaine d'action les accès et les équipements d'infrastructure de lutte contre l'incendie surtout dans le risque particulier du feu de forêt.

Les possibilités offertes par les EPL sortent du domaine de cette étude. Il n'en demeure pas moins que son principe de fonctionnement présente a priori de nombreux intérêts pour la mise en place d'actions communes à plusieurs collectivités territoriales.

☞ **PROPOSITION 7 : Envisager la création d'une société publique locale pour la défense de la forêt contre l'incendie.**

<sup>116</sup> Loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales codifiée dans le CGCT.

<sup>117</sup> Solenne DAUGE, cahier de « la gazette », supplément les entreprises publiques locales, cadre juridique, 17 octobre 2011.

### 3.2.2.3. Un service de la CTC

La CTC à l'instar de certaines grandes villes, conseils généraux, conseils régionaux pourrait développer un service ayant une mission de sécurité civile. Le champ d'action de ces services existants est cependant limité, coincé entre les missions légales et réglementaires des SDIS et des services interministériels départementaux de protection civile (SIDPC).

La création d'un service régional d'incendie et de secours directement rattaché à un conseil régional, même dans le cas particulier de la Corse, ferait ressortir les débats entre la loi démocratie de proximité et celle relative à la modernisation de la sécurité civile. Aussi bien l'Etat, les parlementaires que les principaux acteurs de la profession se sont déjà clairement positionnés sur un fonctionnement de type double gouvernance.

Cependant, cette option dans le cas particulier de la Corse permettrait dans une phase transitoire de coordonner certaines actions de mutualisations entre les deux SDIS sous la coupe d'un financeur clairement identifié. Il faudrait plus concevoir ce service sous une organisation du type projet appelé à disparaître à terme, mais facilitant la création d'une autre entité pérenne.

**☛ PROPOSITION 8 : Créer un service à la CTC chargé l'étude, voire de la mise en œuvre de la fusion éventuelle des deux SDIS.**

### 3.2.3. Les structures dérogatoires

L'étude du chapitre précédent sur les différentes solutions de création d'un STIS Corse basé sur un principe de mutualisation complète aboutissant à une fusion ne permet pas d'atteindre cet objectif. En effet, même le cumul de tous ces différents outils permettra juste un rapprochement des deux SDIS corses.

Le principal obstacle est la loi du 3 mai 1996, codifiée dans le CGCT, et surtout son article premier<sup>118</sup>.

Compte tenu du pouvoir législatif exclusif et centralisé caractéristique des institutions françaises, une telle étude régionale aurait dû s'arrêter là.

Cependant, le système dérogatoire de gestion de la région Corse, exception nationale mais proche des règles européennes sur les pouvoirs régionaux, nous amène à pouvoir concevoir d'autres solutions.

#### 3.2.3.1. Un EPA régional à l'image d'un SDIS

L'idée de considérer la Corse comme un grand département et d'adapter toutes les dispositions dévolues à chaque département est la solution la plus évidente. Le fait de transposer en adaptant une structure déjà existante a l'avantage de permettre à chaque acteur d'avoir des repères dans une structure naissante.

Il est nécessaire néanmoins de définir dans l'orientation d'un tel projet, les trois points d'équilibre d'une telle structure que sont la gouvernance, la répartition des charges financières et la place de l'Etat. La composition du conseil d'administration de cet EPA devra en tenir compte.

---

<sup>118</sup>La première phrase de l'article Art. 1<sup>er</sup> de la loi n° 96-369 est en effet rédigé comme suit : *Il est créé dans chaque département un établissement public dénommé « service départemental d'incendie et de secours », qui comporte un corps départemental de sapeurs-pompiers, composé dans les conditions prévues à l'article 5 et organisé en centre d'incendie et de secours.*

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées. Il ne serait pas opportun d'en exclure a priori afin de conserver toute la pertinence du choix final.

Par rapport à la composition du conseil d'administration d'un SDIS, compte tenu de la présence d'un autre échelon territorial, on peut imaginer soit remplacement intégral, soit péréquation entre les élus départementaux et territoriaux.

De même le nombre de représentant des communes et EPCI pourrait être modulé.

L'exclusion d'une catégorie d'acteurs locaux pouvant être estimée comme préjudiciable à la mise en place d'une politique globale de sécurité civile, et par analogie avec la composition des conseils d'administration des SDIS<sup>119</sup>, celui-ci pourrait être composé de la manière suivante :

- Huit sièges répartis par quart entre le territoire, le département, les communes et les EPCI.
- Quatorze sièges répartis proportionnellement aux contributions respectives du territoire, des départements, de l'ensemble des communes et de l'ensemble des EPCI au budget du SDIS.

La composition d'un tel conseil d'administration basée sur la participation financière de chaque acteur local, donne très peu de place aux maires. Ces derniers seraient dilués dans leur représentativité alors qu'ils conservent, même dans le cadre d'une organisation supra départementale, les mêmes prérogatives en matière de police administrative.

### **☞ PROPOSITION 9 : Mettre en place un dispositif de majoration de la représentativité des maires dans la gouvernance.**

L'inconvénient d'un tel STIS est le positionnement de l'Etat. En effet, le Préfet de région n'a aucune prérogative en matière de sécurité civile. Il existe également à ce niveau, trois solutions possibles :

- Un investissement des deux Préfets départementaux au sein de la structure STIS, certainement difficile à organiser au niveau pratique n'en est pas moins l'option réglementaire la plus simple.
- Donner des prérogatives particulières de sécurité civile au Préfet de région Corse semble aller à l'encontre de l'évolution souhaitée de l'Etat en matière de sécurité.
- L'institution d'un Préfet délégué à la sécurité civile, dont les prérogatives pourraient être étendues à la sécurité nationale, à l'heure de l'écriture du Livre blanc de la défense et la sécurité nationale, présente des perspectives intéressantes. Ce Préfet délégué à la sécurité nationale certainement rattaché au Préfet de zone de défense, présente dans le cas particulier de la Corse, plusieurs avantages dans la coordination des missions de sécurité civile. L'organisation du renfort des forces militaires sur le territoire Corse, dont l'UIISC, la planification du secours en montagne feront partie de ses missions, mais ses principales seront axées sur l'animation d'un réseau des titulaires du pouvoir de police administrative générale, donc les maires.

Le choix sera tributaire de la volonté de l'Etat de s'investir dans ce projet.

### **☞ PROPOSITION 10 : Nommer un préfet délégué à la sécurité nationale pour la coordination au niveau territorial, des missions de sécurité civile.**

---

<sup>119</sup> Art 24 de la loi n° 96-369 du 03 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours.

Une analyse réglementaire approfondie dans le cadre d'une telle fusion est cependant indispensable. D'ores et déjà, les règles d'encadrements des SDIS<sup>120</sup> ne paraissent pas adaptées à ce projet (cf. annexe 6), deux SDIS de 4<sup>ème</sup> catégorie ne pourraient former qu'un STIS de 3<sup>ème</sup> catégorie. Les intérêts individuels iraient à l'encontre de l'intérêt collectif occasionnant de ce fait une plus grande résistance au changement. La mise en place de toute nouvelle structure, si elle est ambitieuse, demande, du moins dans sa phase de montée en puissance un renfort d'encadrement.

Il existe, à l'heure de l'écriture de ce document, une opportunité réglementaire, puisque les textes sur les emplois supérieurs de direction (ESD) doivent faire l'objet d'une étude particulière dont l'échéance est fixée par Manuel VALLS, ministre de l'intérieur à la fin du premier trimestre 2013<sup>121</sup>.

☛ **PROPOSITION 11 : Définir de nouvelles règles d'encadrement, afin d'accompagner les évolutions managériales et technico-administratives liées à la mise en œuvre du projet territorial.**

### 3.2.3.2. Une agence territoriale de sécurité civile (ATSC)

Sous la terminologie agence, proposée dans ce document, s'entend une structure juridique susceptible de prendre en charge et de coordonner l'ensemble des moyens humains et matériels pouvant être mobilisé dans le cadre d'une mission de sécurité civile.

Comme l'a précisé le Conseil d'Etat<sup>122</sup>, *l'agence ne recouvre en réalité aucune formule juridique stable et peut être, par exemple, un établissement public ou même encore un simple service d'une administration. Elle ne nécessite pas en elle-même de créer une nouvelle personne morale.*

Le Conseil d'Etat met cependant en avant les atouts de la personnalité morale pour préconiser l'établissement public.

Les deux régimes juridiques possibles sont l'EPA ou l'EPIC. Toutes les agences et offices existants en Corse ont une structure d'EPIC. L'aspect industriel et commercial lié à la sécurité civile pourrait peut-être présenter un intérêt dans l'étude, mais le régime de droit privé de l'EPIC rend cette dernière solution inacceptable pour les sapeurs-pompiers, surtout volontaires. En effet le personnel de l'EPIC est soumis par principe au code du travail. Les règles d'exceptions liées au métier de SPP<sup>123</sup> ou à l'activité de SPV<sup>124</sup> n'apparaissent pas compatibles à cette structure juridique.

Cette modalité d'organisation et d'action administrative faisant l'objet d'un véritable engouement bénéficie d'une souplesse de structure permettant de répondre à des besoins particuliers de politique publique. Cette option permet d'envisager une attitude proactive pour l'évolution des services d'incendies et de secours Corse.

L'intérêt d'une agence est de pouvoir mettre en son sein, en créant à l'instar de la conférence régionale de la santé et de l'autonomie (CRSA), une conférence regroupant tous les acteurs de la sécurité civile par collègue. Cette conférence territoriale de sécurité civile devra être dotée de commissions ou formations spécialisées missionnées sur les travaux qu'elle souhaite mettre en œuvre.

Compte tenu du nombre prévisible d'acteurs concernés, son fonctionnement courant devra être assuré par un bureau.

<sup>120</sup> Art R 1424-19-1, R 1424-23-1, R 1424-23-2 du CGCT et arrêté du 20 avril 2012 fixant le nombre maximum d'officiers de SPP en fonction dans les groupements des SDIS.

<sup>121</sup> Mesure annoncée lors du congrès de la FNSPF à AMIENS le 29 septembre 2012.

<sup>122</sup> Conseil d'Etat- Rapport sur les établissements publics- 15 octobre 2009.

<sup>123</sup> Art 117 de la loi n°84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>124</sup> Art 1<sup>er</sup> de la loi n°2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des SPV et à son cadre juridique modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

La présidence d'une telle agence peut soit, faire l'objet d'une élection interne parmi les membres ayant voix délibérative, soit faire l'objet d'une désignation. Dans cette seconde hypothèse, la personne légitime est le président de la CTC, initiateur et fédérateur de ce projet.

A partir du moment où le cadre novateur d'une telle institution paraît envisageable, il faudrait déterminer un certain nombre de points d'équilibres aussi bien pour l'Etat, que pour les collectivités territoriales, que pour les sapeurs-pompiers:

Les sapeurs-pompiers, en tant qu'acteurs principaux de la sécurité civile, doivent trouver dans cette nouvelle structure des prérogatives et des responsabilités. Cependant, il est fondamental qu'ils ne soient pas seuls. La souplesse d'une agence permet d'inclure les autres acteurs. C'est ainsi que les pompiers forestiers, l'unité d'instruction et d'intervention (UIISC) de Corte, la Croix Rouge, les réserves de sécurité civile, et toute association ou entité ayant un rapport direct avec la sécurité civile, devraient participer ou être inclus dans cette agence et être représenté ou dans la conférence ou dans les différentes formations spécialisés (cf. annexe 8).

Dans la même logique que celle soulevée dans le chapitre précédent, la représentativité des élus des collectivités territoriales demande un équilibre. La mise en œuvre d'une politique publique locale ambitieuse requiert l'implication de tous ses responsables locaux.

Le principe de la majoration de la représentativité des maires pourrait être justifié par une participation financière de l'Etat.

Sur ce sujet, il existe plusieurs pistes allant de la subvention directe, ou à coût constant, de la redistribution directe de la moitié de la dotation globale de fonctionnement reversée aux départements pour les SDIS.

L'intérêt majeur d'une telle mesure est de repositionner le maire plus sur son pouvoir de représentant de l'Etat pour les missions de sécurité civile locale, qu'à un participant à la gestion d'un service incendie.

Cette évolution du positionnement affichée des maires devrait les conduire à davantage s'investir dans ce service de proximité. L'impact est difficilement quantifiable mais des liens avec une politique publique sur la jeunesse pourraient conduire à faciliter la création de sections de jeunes sapeurs-pompiers (JSP) et d'une manière beaucoup plus globale, soutenir le développement du volontariat.

### **3.3. Perspectives**

L'agence territoriale de sécurité civile est parmi les systèmes proposés, le plus abouti. Sa souplesse de structure permet de raccrocher d'autres organisations ou institutions plus axées sur la mutualisation.

Une des solutions pertinentes de montée en puissance de cette institution pourrait être résumée de la manière suivante :

- Durant la période de réalisation du COT, un service à la CTC est créé. Ce service aurait comme mission principale de coordonner les différentes actions du COT, de faciliter la mise en place des étapes successives et de préparer la création du nouvel établissement public. Il doit être créé en mode projet et appelé à disparaître à la fin de sa mission.
- La mise en place de conventions interdépartementales serait la seconde étape. Ces conventions pourraient consister dans une première phase à la mise à jour des documents de collaboration opérationnelle, pouvant tendre vers la réalisation d'un STACR. Des conventions plus technico-administratives pourront également être mises en œuvre afin de faciliter les étapes précédentes.

- La création d'une SPL incluant les différentes collectivités locales sur la gestion, l'accès et l'aménagement des points d'eaux pourrait être retenue dans la continuité de cette action. Cette SPL serait a priori limitée à la défense des forêts contre l'incendie (DFCI).
- La création d'une ATSC serait l'étape finale.

Chaque étape devra faire l'objet d'un bilan et d'une validation car la prise en compte du facteur humain dans ce projet est primordiale. Les SPV, les SPP, les membres du SSSM doivent accompagner ce projet. A ce titre l'importance d'un groupement d'entreprises, aujourd'hui choisi dans la phase étude à composante dominante juridique pourrait aller plus loin dans la démarche en apportant une dominante managériale.

La création de l'ATSC ne doit pas être perçue comme la seule solution possible, car cela pourrait conduire à l'échec du projet. Un autre choix, peut-être basé sur un compromis d'autres solutions envisagées dans ce document peut s'avérer finalement le plus pertinent. Les règles de l'approche systémique doivent s'appliquer car nous sommes face à deux systèmes d'organisations complexes (la sécurité civile, la Corse) qui aujourd'hui ont un lien sur un projet ambitieux. Les différentes interactions entre ces deux systèmes existent et sont nombreuses. Il faut tenir compte des enjeux externes qui peuvent influencer et réorienter le processus décisionnel de cette évolution.

La solution souhaitable ne doit pas devenir un problème de par les difficultés techniques nécessaires pour sa mise en œuvre. La logique systémique incite à se détacher du problème pour se consacrer à la finalité. *« Il s'agit donc de préciser l'objectif recherché avant d'apprécier, parmi les processus en cours, les leviers d'actions pertinents sur lesquels fonder sa stratégie<sup>125</sup> ».*

---

<sup>125</sup> Dominique BERIOT « *Manager par l'approche systémique* », Editions d'organisation.

# CONCLUSION

---

L'organisation d'une fusion de deux SDIS est, au vu des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, tout simplement impossible.

La seule exception sera certainement celle concernant les deux SDIS Alsaciens. Mais, elle ne peut pas être considérée comme un projet stratégique et prospectif puisqu'elle est juste l'une des conséquences d'un projet de fusion de collectivités territoriales.

Même si elle n'en demeure pas moins intéressante, elle positionne la sécurité civile et le milieu sapeur-pompier dans une attitude passive, voire réactive.

Le manque d'ambition politique et d'investissement de l'Etat dans l'une des trois composantes de la sécurité nationale place les sapeurs-pompiers dans des considérations où la logique économique est seule à prévaloir. Ceux-ci peuvent cependant « *s'honorer d'être bien souvent les derniers remparts contre la crise sociale, et d'être devenus le service public ultime, face à l'abandon des territoires et au recentrage des autres acteurs sur les seules missions rentables*<sup>126</sup> ».

Joseph CARLES affirme que « *Dans les organisations politiques, le système de valeurs doit être déterminant dans la mise en œuvre d'une politique dans la mesure où il est le fondement même de la légitimité de l'action. Nombre de décisions sont prises au regard de critères de rationalité technicoéconomique dépassant les critères de la conviction ou de la mission de la collectivité. Ce dispositif a écarté les citoyens de la définition de ce que doit être une politique publique locale. Le retour vers la démocratie apparaît comme un paramètre indispensable à une approche nouvelle de la gestion des collectivités territoriales*<sup>127</sup> ».

Comme un espoir à cette situation, la seule collectivité territoriale de France métropolitaine dont l'histoire récente lui a permis d'être dotée d'institutions pouvant permettre une évolution, considère « **la sécurité civile comme un enjeu majeur de la politique publique locale**<sup>128</sup> ».

Le projet de fusion des deux SDIS a une certaine pertinence au vu des améliorations envisageables pour répondre aux enjeux et risques de la sécurité civile existants sur le territoire insulaire corse.

Les élus<sup>129</sup> comme les représentants des personnels locaux<sup>130</sup> se sont déjà clairement positionnés pour favoriser cette démarche.

Les représentants nationaux du milieu syndical ou associatif des sapeurs-pompiers ne se sont pas exprimés officiellement, mais ont plutôt un œil bienveillant sur ce projet.

Reste le terrain des institutions nationales où d'autres enjeux contradictoires peuvent entraver ce projet :

- Le troisième acte de la réforme territoriale, qui pourrait condamner les conseillers territoriaux avant qu'ils ne soient créés, permettra-t-il à ceux qui ne seront pas touchés par cette réforme de bénéficier de plus larges prérogatives ? Laissera-t-il s'exprimer le champ d'exception législative et réglementaire Corse ?

---

<sup>126</sup> Editorial du Colonel Eric FAURE, président de la FNSPF, revue sapeurs-pompiers de France, septembre 2012.

<sup>127</sup> Extrait de « *Management stratégique et renouveau du projet politique* » Essais, La lettre du cadre territorial.

<sup>128</sup> Entretien avec M Pierre GUIDONI, PCASDIS 2B le 31 mai 2012.

<sup>129</sup> Voir question orale n° 2011/E7/103 posée par Jean Christophe ANGELINI, au nom du groupe « Femu a Corsica » à la CTC lors de la session du 1<sup>er</sup> et 2 décembre 2011.

<sup>130</sup> Le 18 juillet 2012 par voie de presse, le syndicat des travailleurs corses (STC) annonçait son accord sur un projet de fusion entre les deux SDIS.

- Le débat sur la gouvernance des services d'incendie et de secours arrivera-t-il à trouver un équilibre pour qu'une nouvelle structure soit créée ?
- Le livre blanc de la défense et la sécurité nationale permettra-t-il de reconnaître la sécurité civile comme l'un de ses trois piliers, et permettre un développement de celle-ci ?
- En pleine crise, l'Etat acceptera-t-il un projet qui n'est pas axé sur une réduction des coûts, mais sur un développement du service public ?
- L'Etat, de manière directe ou indirecte, est-il prêt à aider financièrement une région qui doit dimensionner ses secours à sa population estivale ?

Le débat national risque également de porter sur les conséquences de la mise en place d'une telle structure. Est-ce une exception nationale reproductible ? Est-ce que le modèle de structure adopté pour la Corse préfigurera de l'évolution de l'organisation des services d'incendie de demain ?

Il ne faut surtout pas tenter de répondre à ces questions lors de cette étude car au vu des incertitudes actuelles sur l'évolution des services d'incendie et de secours, la Corse risque de se voir doter d'une organisation de sécurité civile non adaptée à ses ambitions.

**Le projet doit rester territorial et non national.**

La Corse possède dans le domaine de la sécurité civile des particularités, que l'on ne retrouve dans aucun autre territoire de la métropole française, qui justifient des dispositions spécifiques.

Cependant, la réussite d'un tel projet permettrait d'ouvrir de nouveaux horizons nationaux, voir européens :

- Construire une organisation de la sécurité sur un bassin de risques et non sur un découpage administratif imposé du service d'incendie et de secours, c'est-à-dire adapter la structure au risque et non l'inverse peut constituer une piste de réflexion pertinente. C'est en tout cas, une des définitions de la proactivité.
- Une organisation adaptée permettrait d'imaginer d'autres évolutions. Depuis la seconde guerre mondiale, le positionnement stratégique de la Corse dans l'arc méditerranéen est connu des militaires. Les forces aériennes alliées y ont souvent établi leurs bases avancées. Cette situation géographique exceptionnelle pourrait permettre d'imaginer un projet européen de base aérienne de renfort de sécurité civile.

**Si l'Etat l'accompagne, la Corse a les atouts pour devenir un nouveau modèle d'excellence de l'organisation de la sécurité civile nationale, voire européenne, c'est le véritable enjeu de ce projet de territorialisation.**

# TABLE DES MATIERES

REMERCIEMENTS.....	2
SOMMAIRE.....	3
RESUME.....	4
INTRODUCTION.....	7
<b>1. LES PERSPECTIVES D'EVOLUTION DE L'ORGANISATION DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Les fondements de la situation actuelle.....</b>	<b>8</b>
1.1.1. Une organisation historique logique, l'échelon communal.....	8
1.1.2. L'échelon départemental, entre décentralisation et mutualisation.....	9
1.1.3. La gouvernance partagée des SDIS ou l'équilibre d'une bicéphalie.....	10
<b>1.2. L'évolution de l'environnement des SDIS.....</b>	<b>12</b>
1.2.1. Impact de la réforme des collectivités territoriales.....	12
1.2.2. Les conséquences de la RGPP sur les SDIS.....	14
1.2.3. Le contexte financier : le développement des concepts de mutualisations..	15
<b>1.3. Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale.....</b>	<b>17</b>
<b>2. LA CORSE, DES ATOUTS POUR L'AVENIR.....</b>	<b>18</b>
<b>2.1. Une récente histoire institutionnelle mouvementée.....</b>	<b>18</b>
<b>2.2. Une organisation institutionnelle <i>sui generis</i>.....</b>	<b>19</b>
2.2.1. Organisation politique de la CTC.....	19
2.2.2. Organisation administrative de la CTC.....	21
<b>2.3. L'aide européenne.....</b>	<b>21</b>
<b>2.4. Les deux SDIS corse.....</b>	<b>23</b>
<b>3. ANALYSE ET PROPOSITION POUR LE STIS CORSE.....</b>	<b>27</b>
<b>3.1. Analyse globale du projet.....</b>	<b>27</b>
<b>3.2. Les structures juridiques.....</b>	<b>32</b>
3.2.1.1. Les structures juridiques existantes.....	32
3.2.1.2. Les EPIDIS.....	33
3.2.1.3. La structure de l'Entente.....	33
3.2.1.4. La structure de l'ENSOSP.....	34
3.2.2. Les autres outils juridiques.....	35
3.2.2.1. La convention.....	35
3.2.2.2. L'entreprise publique locale.....	36
3.2.2.3. Un service du CTC.....	37
3.2.3. Les structures dérogatoires.....	37
3.2.3.1. Un EPA régional à l'image d'un SDIS.....	37
3.2.3.2. Une agence régionale de sécurité civile.....	39
<b>3.3. Perspectives.....</b>	<b>40</b>
CONCLUSION.....	42
TABLE DES MATIERES.....	44
ANNEXES.....	45

# ANNEXES

---

**Annexe 1 : GLOSSAIRE**

**Annexe 2 : LE CONTRAT D'OBJECTIFS TERRITORIAL**

**Annexe 3 : FIRME**

**Annexe 4 : ARTICLE DE PRESSE**

**Annexe 5 : DONNEES TERRITORIALES ET ECONOMIQUES**

**Annexe 6 : DONNEES SUR LES DEUX SDIS CORSES**

**Annexe 7 : APPROCHE GLOBALE SYSTEMIQUE**

**Annexe 8 : PROPOSITIONS AGENCE TERRITORIALE DE SECURITE CIVILE**

**Annexe 9 : ENTRETIENS**

**Annexe 10 : BIBLIOGRAPHIE**

<b>ADEC</b>	Agence de développement économique de la Corse.
<b>ADF</b>	Association des départements de France.
<b>ANDSIS</b>	Association nationale des directeurs départementaux et directeurs départementaux adjoints des services d'incendie et de secours.
<b>ARC</b>	Action régionaliste Corse.
<b>ATC</b>	Agence du tourisme de la Corse.
<b>CCF</b>	Camion-citerne feux de forêts
<b>CESC</b>	Conseil économique, social et culturel de Corse.
<b>CGCT</b>	Code général des collectivités territoriales.
<b>CNFPT</b>	Centre national de la fonction publique territoriale.
<b>CNSIS</b>	Conférence nationale des services d'incendie et de secours.
<b>CODIS</b>	Centre opérationnel départemental d'Incendie et de secours.
<b>COL</b>	Colonel.
<b>COT</b>	Contrat d'objectif territorial.
<b>CSFPT</b>	Conseil supérieur de la fonction publique territoriale.
<b>CTC</b>	Collectivité territoriale de Corse.
<b>DASC</b>	Dynamique des acteurs de la sécurité civile.
<b>DDA</b>	Directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours.
<b>DDSIS</b>	Directeur départemental des services d'incendie et de secours.
<b>DFCI</b>	Défense de la forêt contre l'incendie.
<b>DGSCGC</b>	Direction générale de la sécurité civile et de gestion des crises.
<b>ENSOSP</b>	Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers.
<b>EPA</b>	Etablissement public administratif.
<b>EPCI</b>	Etablissement public de coopération intercommunale.
<b>EPIC</b>	Etablissement public industriel et commercial.
<b>EPIDIS</b>	Etablissement public interdépartemental d'incendie et de secours.
<b>EPL</b>	Entreprise publique locale.
<b>ESD</b>	Emplois supérieurs de direction.
<b>FAI</b>	Fond d'aide à l'investissement.
<b>FEDER</b>	Fonds européen de développement durable.
<b>FLNC</b>	Front de libération nationale de la Corse.

<b>FNSPF</b>	Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France.
<b>FSE</b>	Fond social européen.
<b>IGA</b>	Inspection générale de l'administration.
<b>JSP</b>	Jeune sapeur-pompier.
<b>LCL</b>	Lieutenant-Colonel.
<b>MEC</b>	Mission d'évaluation et de contrôle.
<b>ODARC</b>	Office du développement agricole et rural de Corse.
<b>OEC</b>	Office de l'environnement de la Corse.
<b>OEHC</b>	Office d'équipement hydraulique de Corse.
<b>OTC</b>	Office des transports de la Corse.
<b>PADDUC</b>	Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse.
<b>PCASDIS</b>	Président de conseil d'administration du SDIS.
<b>PNRS</b>	Portail national des ressources et du savoir.
<b>PPFENI</b>	Plan de protection des forêts et des espaces naturels contre les incendies.
<b>RÉATE</b>	Réforme de l'administration territoriale de l'Etat.
<b>RGPP</b>	Révision générale des politiques publiques.
<b>SAMU</b>	Service d'aide médicale urgente.
<b>SDACR</b>	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques.
<b>SDIS</b>	Service départemental d'incendie et de secours.
<b>SIDPC</b>	Service interministériel départemental de la protection civile.
<b>SNSPP</b>	Syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels.
<b>SPL</b>	Société publique locale.
<b>SPP</b>	Sapeur-pompier professionnel.
<b>SPV</b>	Sapeur-pompier volontaire.
<b>SROS</b>	Schéma régional d'organisation sanitaire.
<b>SSSM</b>	Service de santé et de secours médical.
<b>STC</b>	Syndicat des travailleurs corses.
<b>STIS</b>	Service territorial d'incendie et de secours.
<b>UE</b>	Union européenne.
<b>UIISC</b>	Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile.

## LE CONTRAT D'OBJECTIFS TERRITORIAL



Un contrat d'objectifs territorial entre la Collectivité Territoriale de Corse et les deux SDIS insulaires,

Une réflexion sur la territorialisation des deux SDIS de Corse



Faisant suite au colloque organisé le 18 juin 2010 par le SDIS 2B et le Conseil Général de la Haute-Corse, la Collectivité Territoriale de Corse souhaite, en plein accord avec les deux départements, participer activement à l'accompagnement de la modernisation des deux SDIS de Corse, dans le cadre de l'établissement du Contrat d'Objectifs Territorial, elle souhaite aussi explorer les voies et moyens pouvant conduire à la territorialisation des deux SDIS de Corse.

### AXE N°1

Elaboration d'un contrat d'objectifs territorial (COT) entre la CTC et les deux SDIS insulaires - le contrat d'objectifs territorial (COT) doit être assimilé à la mise sur pied d'un projet commun pour les deux établissements publics (SDIS) établi sur la base d'un audit externe de ces deux structures très spécialisées.

### AXE N°2

La perspective d'une territorialisation des 2 SDIS insulaires : dans un second temps, la consultation porte aussi sur l'élaboration d'un document destiné à prolonger la réflexion initiée à l'occasion du colloque organisé le 18 juin 2010 au Conseil Général de la Haute-Corse, sur le thème : « la territorialisation des politiques de sécurité civile, quel niveau pertinent de gestion afin de garantir une efficacité de la réponse opérationnelle ? ».

Cette étude prospective, dans la continuité de ces travaux doit permettre au Président du Conseil Exécutif de la Collectivité Territoriale de Corse de disposer d'un ensemble d'orientations pouvant lui permettre d'imaginer et de proposer aux institutionnels une « nouvelle organisation en matière d'incendie et de secours plus appropriée aux enjeux et risques de sécurité civile existants sur le territoire insulaire corse ».

## Les Forces d'interventions rapides du SDIS de Haute-Corse.

## Des solutions innovantes pour une plus grande efficacité



## Une équipe projet et une dynamique de partenariat

Tous les projets sont portés par des équipes associant :

- des partenaires institutionnels,
- des organismes de recherche et de formation,
- des acteurs privés ou issus du milieu de la société civile et du monde associatif.

Partant du constat de vulnérabilité en matière de feu de forêt, d'inondations, des risques naturels climatiques et anthropiques multiples au sein du bassin méditerranéen et dans le reste du monde, de la situation et de la diversité géographique de la Corse, des réflexions engagées en matière de protection civile et de l'expertise, des compétences, de l'ingénierie et des réseaux développés depuis de nombreuses années par les différents acteurs insulaires intervenant dans le domaine de la protection civile, le SDIS de Haute Corse a impulsé plusieurs projets structurants, dont REC1-MICNA, autour d'une réflexion et une dynamique de partenariats posant les bases d'une démarche ambitieuse visant à organiser une expertise, des moyens et des outils d'intervention dans le domaine de la protection civile.

Ces projets et compétences multiservices recouvrent actuellement un champ d'application très large et se manifestent aussi bien au travers de développements techniques et technologiques, de missions opérationnelles, d'actions de formation et de recherche. Ils ont pour vocation, par l'innovation, l'échange d'expertise et de savoirs faire, la recherche, d'expérimenter de nouveaux outils, méthodes et d'organiser plusieurs modules opérationnelles d'intervention projetables.

L'ambition du SDIS de Haute-Corse est d'unir et de fédérer l'ensemble des ressources régionales, nationales et internationales participant de près ou de loin dans le domaine de la sécurité et de la protection civile afin de parvenir à des solutions innovantes pour une plus grande efficacité.

**HBE :**

Le développement d'une expertise en matière de lutte contre les feux de forêts notamment par le biais d'une flotte d'hélicoptères bombardiers d'eau.

**Centre de Formation des acteurs de la sécurité civile à Corté :**

Le SDIS de Haute Corse dispose d'une institution de formation qui intervient en matière de protection civile. Il développe des programmes de formation et cet outil constitue une plateforme d'échange des compétences, des savoirs et des métiers. Ce centre sera doté en 2013 d'un simulateur de crises multirisques.

**Aéro-surveillance :**

Dispositif de très haute technologie, cet outil constitue un appui technique indispensable et innovant dans la lutte contre les feux de forêts mais également pour le secours en mer et montagne, lutte contre les pollutions marines,...

**Module d'intervention chenillé :**

Outil d'intervention en milieux hostiles et d'accès difficile (enneigement par exemple), le SDIS de Haute-Corse dispose d'une flotte de véhicule chenillé lui permettant d'intervenir sur tous les types de terrain.

**Module de potabilisation :**

Le SDIS de Haute-Corse va se doter de plusieurs modules de potabilisation afin d'être en mesure de remplir une mission de production d'eau potable au profit des populations sinistrées.

**Secours sanitaires :**

Le SDIS de Haute-Corse est en mesure de projeter plusieurs échelons médicalisés et/ou de soutiens sanitaires sur l'ensemble de la planète. Ces modules médicalisés sont composés des membres du service de santé et de secours médical.

**REC 1-MICNA**

Issu d'un partenariat entre la Commission Européenne, l'Etat français, la Collectivité Territoriale de Corse, le Conseil Général de Haute-Corse, l'Université de Corse, la société ATRISCA, la société LUBRITEM et le SDIS de Haute-Corse, ce programme de recherche a pour vocation l'établissement de développements technologiques et le partage de savoir faire sur un projet commun en matière de protection civile.



Une expertise en formation déjà reconnue à l'International :

- Réunion 2012
- Mayotte 2012
- Réunion 2011
- Algérie 2010
- Liban 2010
- Haïti 2009



## Les forces d'interventions rapides du SDIS de Haute-Corse

**REC 1-MICNA : Un vecteur d'innovation**

Pour mener à bien de telles études expérimentales sur incendies réels et au-delà des propositions d'instrumentations de structures fixes et mobiles existantes, un nouveau vecteur doit être développé : il est nécessaire de disposer d'un véhicule hors norme dont les caractéristiques techniques assurent à celui-ci une inertie thermique importante. De plus, pour pénétrer au plus près du front de flamme, celui-ci doit être doté de bonnes capacités de motricité tout terrain. Enfin, outre ses possibilités d'emport (conducteur, scientifiques, matériel de mesure et de collecte de données), le véhicule doit pouvoir disposer de moyens assurant la sécurité des personnels qu'il transporte et garantissant le maintien de son intégrité mécanique.



Lieu dit Casta  
20600 FURIANI  
Téléphone : 04 95 30 98 00  
Télécopie : 04 95 30 67 21  
<http://www.sdis2b.fr/>



SERVICE DEPARTEMENTAL  
D'INCENDIE ET DE SECOURS  
DE LA HAUTE-CORSE

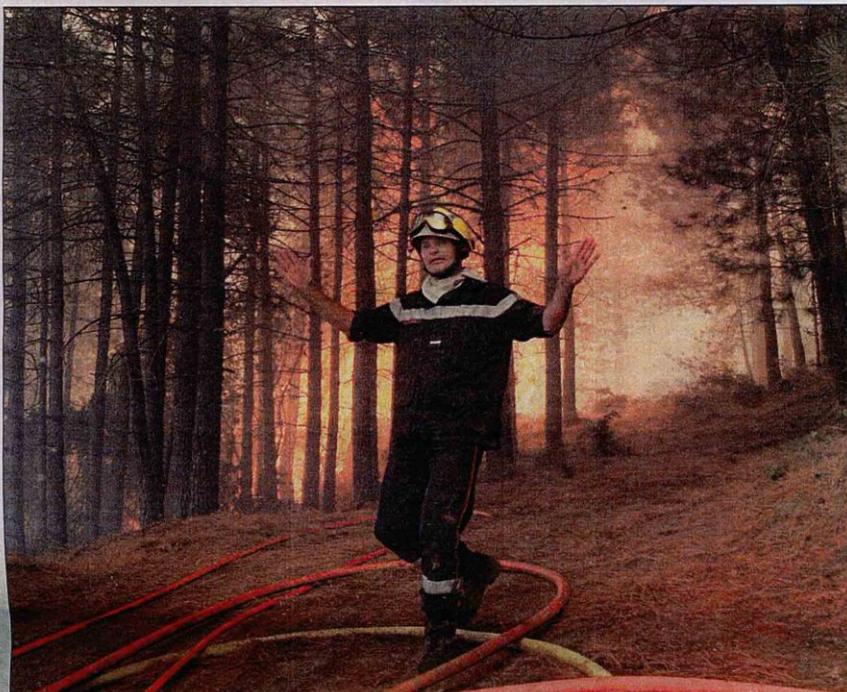
# La CTC ne veut plus jouer avec le feu

L'assemblée de Corse s'est penchée, lors de sa dernière session, sur le problème des incendies. Alerté par le groupe Femu a Corsica, l'exécutif envisage la création d'un service territorial. Pour optimiser la lutte.

Le retour de flammes était attendu. D'autant que les dégâts, les drames humains et écologiques sont encore gravés dans les mémoires. Au cœur des enjeux environnementaux et d'aménagement depuis des décennies, la problématique des incendies ne pouvait que resurgir. La thématique de la lutte contre les incendies a donc été ravivée, jeudi dernier, lors de la session de l'assemblée de Corse, par le biais d'une question orale de Jean-Christophe Angelini. Au nom du groupe Femu a Corsica, l'élu autonomiste a ainsi rappelé la constance d'un débat qui porte tant « sur les champs de compétences des différentes collectivités que sur la nature même des moyens de prévention et de lutte à mettre en œuvre ». À la question de savoir si l'exécutif était disposé à rouvrir ce dossier, Pierre Ghionga a émis un avis favorable : « Il convient aujourd'hui d'achever une réflexion, initiée en 1983, pour qu'enfin, on puisse porter, avec l'ensemble des acteurs, un regard novateur sur les moyens organisationnels, préventifs et opérationnels à y consacrer. »

## Limites législatives 1

Car à chaque été « chaud », la polémique à propos de la prévention et des moyens alloués à cette lutte réapparaît. Les élus et la population n'admettent pas cette fatalité. La collectivité n'a pourtant jamais fait d'économie aussi bien en terme de dotations que de propositions. « Nous avons des services d'incendie parmi les mieux dotés et relativement bien dimensionnés, mais vu que le risque de l'été est important, nous nous devons de faire évoluer notre plateau technique », explique Pierre Ghionga. Si les rapports successifs Simeoni-Combette en 1983, Vidaillet-Peretti en



De 1980 à 2010, les incendies ont ravagé plus de 250 000 hectares de forêt en Corse, soit près du tiers de la superficie totale de la Corse. (Photo Michel Lucioni)

1996, Polverini en 2001, ou encore Feliciaggi en 2003 ont initié certaines avancées, ils ont aussi démontré leurs limites. « Tous ont esquissé de nombreuses pistes, mais les possibles solutions étaient parasitées ou entravées par notre cadre institutionnel », précise Jean-Christophe Angelini. Sans sourcilier, l'élu a pointé du doigt « les insuffisances du dispositif lé-

gislatif de 2006 qui organise les moyens de lutte dans un cadre strictement départemental. » Un cadre qui, selon lui, « illustre assez clairement une inégalité de moyens et plus encore, une profonde inadéquation avec les enjeux de fond liés aux incendies ». Une vue partagée par Pierre Ghionga. Le président de l'office de l'environnement de la Corse (OEC) confirme que « ces

rapports ont tous mis en évidence certaines limites dans l'organisation actuelle des dispositifs de prévention et de lutte ». Une attention particulière devra être portée « sur les marges financières et techniques à dégager au regard des débats actuels sur la régionalisation, la faiblesse de nos ressources et le cadre institutionnel dans lequel nous évoluons », souligne Jean-Christo-

phie Angelini. Sur ce dossier, Paul Giacobbi, président de l'exécutif et Pierre Ghionga ont visiblement choisi de prendre les devants. « C'est vrai que nous sommes en avance », assure ce dernier. La Corse a été citée en exemple lors du 118<sup>e</sup> Congrès national des sapeurs-pompiers de Nantes du mois de septembre ». Des expertises sont en cours de réalisation ou vont

être lancées prochainement. Dans les domaines de la sécurité civile et de la gestion des risques, un officier sapeur-pompier s'attelle, déjà, sur le terrain, depuis plusieurs mois, à cette tâche. Une réflexion globale sera conduite avec l'ensemble des partenaires<sup>(1)</sup> qui, dans les mois à venir, seront chargés d'évaluer et de déterminer les limites du dispositif actuel de prévention et de lutte contre les incendies.

## Vers une fusion des deux Sdis ?

En outre, une consultation publique a été lancée en juin dernier, dans le but de choisir un cabinet conseil spécialisé. « Ce dernier aura pour mission la mise sur pied d'un contrat d'objectif territorial (COT) entre la CTC et les deux Sdis entre 2012 et 2014, afin de faciliter l'accompagnement de leur modernisation, indique Pierre Ghionga. Il devrait aussi nous soumettre une étude des voies et moyens juridiques, nous permettant, in fine, d'imaginer la construction d'un service territorial d'incendie et de secours - regroupant les deux Sdis actuels - auquel le président Giacobbi est très attaché. » Le cabinet missionné travaillera aussi en étroite collaboration avec la commission des compétences législatives et réglementaires, présidée par Pierre Chaubon afin de « trouver la meilleure formule juridique ». Une formule plus conforme aux enjeux actuels.

ERIC CAPOMACCI

1. Le ministre de l'Intérieur, de l'Outre Mer et des collectivités territoriales et de l'Immigration, la direction générale de la Sécurité civile de la gestion des risques, les deux Préfets, la CTC, les deux conseillers généraux de Haute-Corse et de Corse-du-Sud et les deux établissements publics départementaux spécialisés (Sdis 2A et 2B) et l'Europe, à travers son mécanisme de protection européenne de sécurité civile.

## A quand une flotte de bombardiers d'eau insulaire ?

La question de la mise en œuvre d'une flotte insulaire de bombardiers d'eau semble, à nouveau, d'actualité. « La création d'une telle flotte serait à la fois synonyme de permanence des moyens, d'autonomie accrue en matière de défense pour en optimiser l'efficacité », assure Jean-Christophe Angelini, de Femu a Corsica. Une vision partagée par Pierre Ghionga et bon nombre d'acteurs. « Dans mes anciennes fonctions, j'ai pu mesurer l'efficacité d'un tel dispositif, mais pour autant, il conviendrait aussi d'y réfléchir de façon globale et le plus rapidement possible notamment au regard de l'organisation actuelle qui repose sur une complémentarité entre les moyens d'Etat et ceux affectés par les collectivités territoriales », explique-t-il.

### Qu'en sera-t-il en 2020 ?

En 2011, les services de secours et d'incendie disposaient d'une dizaine d'appareils dont trois Canadair basés à Ajaccio, d'hélicoptères bombardiers d'eau, un Ecuireuil 20 et un avion de reconnaissance. En Haute-Corse par ailleurs, le département met à la disposition du Sdis l'avion d'épandage utilisé en temps normal contre la démonticulation. Enfin, deux Tracker étaient positionnés à Bastia-Poretta. Qu'en sera-t-il en 2020 ? Difficile de jouer les augures en ce domaine. Toutefois, la question du vieillissement des bombardiers d'eau (Tracker en fin de vie, des Canadair



Les deux-tiers de la flotte des Canadair seront hors service en 2020.

dont Bombardier a arrêté la production) et les incertitudes pesant sur la continuité des missions de la Sécurité civile (lutte anti-incendie, transports d'hommes et de matériel sur des sites d'urgence) n'incitent pas à l'optimisme. En 2006, déjà, le sénateur PS Claude Haut, président du conseil général du Vauchouse, tirait la sonnette d'alarme « en prévision de l'échéance de 2020 », date à laquelle les 9 Tracker et au moins 8 des 12 Canadair de la flotte actuelle seront mis hors service. Cet été, c'était au tour de Jean-Jacques Urvois, élu du PS, d'exprimer dans le journal *La Provence* ses craintes. Pour lui, « le

matériel français est arrivé au bout de sa capacité ». Avec des avions vieillissants et une crise qui n'arrange rien, les professionnels restent suspendus à la promesse de Nicolas Sarkozy de « moderniser la flotte ». Quand et dans quelle mesure? Nul ne le sait. Seule certitude, pour renouveler la flotte, l'Etat devra sortir de sa poche un demi-milliard d'euros. Une société parisienne spécialisée dans la défense et la sécurité avait présenté le 16 décembre 2010 au collaborateur de Brice Hortefeux, ministre de l'Intérieur, un projet de partenariat public-privé qui permettrait au pays d'alléger cet effort financier... quitte à ne

plus être propriétaire des bombardiers d'eau. Faudra-t-il alors en passer par là? Le diagnostic posé, reste à chercher des solutions pour ne pas être pris de cours. De ce point de vue, la mise en œuvre d'une structure aéronautique de bombardiers d'eau basée en Corse n'apparaît plus si farfelue.

### Un aéronef prochainement testé

La CTC devrait ainsi dans les mois à venir lancer une étude sur cette thématique. Une réflexion particulière qui selon Pierre Ghionga devra « s'inscrire dans le cadre de la révision du PPFENI ». Dans l'attente de ses conclusions, le président de l'OEC, envisage dans le courant de l'année 2012, de tester un aéronef doté d'un dispositif de capture d'images à haute définition. « Des images pouvant être retransmises de jour comme de nuit, en temps réel, vers les centres de coordination et postes de commandement mobiles », explique-t-il. Révolutionnaire, ce procédé s'avère un outil précieux. Capable aussi bien de détecter les départs de feu que les pollutions marines, il facilite la localisation par les services de secours, des personnes égarées, notamment en montagne ou sur les chemins de randonnée. Un dossier de concours sera d'ailleurs adressé dans les jours à venir au service compétent de l'Etat.

E.C.

## Le PPFENI révisé en 2012

Avec la mise en place en 2006 du Plan de protection des forêts et des espaces naturels contre les incendies en Corse (PPFENI), la Corse avait fait œuvre de pionnier. Le préfet de Corse, Pierre-René Lemas, avait, à l'époque, précisé l'esprit dans lequel s'étaient déroulés les différentes discussions : « Ce plan, qui, il faut le souligner, est vraiment le fruit d'un travail concerté. On aboutit à un document consensuel où chacun a apporté ses compétences. » Ce document dont « l'importance » a été soulignée par Pierre Ghionga « en terme de cadrage politique de prévention » sera réévalué dans le courant de l'année 2012. Cette révision conduite par le préfet de Corse viendra s'ajouter comme le précise Pierre Ghionga « aux conclusions des futures orientations que nous prendrons dans le domaine de la prévention des incendies ».



<b>Caractéristiques</b>	<b>Département de Corse-du-Sud</b>	<b>Département de Haute-Corse</b>
<b>Superficie</b>	4012 km <sup>2</sup>	4665 km <sup>2</sup>
<b>Population</b>	140 953 habitants	162 013 habitants
<b>Densité</b> (moy. nat. 112 hab./km <sup>2</sup> )	35,13 hab./km <sup>2</sup>	34,72 hab./km <sup>2</sup>
<b>Communes de plus de 5000 habitants</b>	Ajaccio (65 883 hab.), Porto-Vecchio (11 388 hab.)	Bastia (44 091 hab.), Borgo (7 542 hab.), Corte (6 866 hab.), Biguglia (6 492 hab.), Calvi (5 516 hab.)
<b>Nombre de communes</b>	124	236
<b>Schéma Départemental de Coopération Intercommunale</b>	9 EPCI : 1 communauté d'agglomération et 8 communautés de communes	12 EPCI : 1 communauté d'agglomération et 11 communautés de communes
<b>Nombre de conseillers territoriaux</b>	81	57
<b>Part des ménages fiscaux imposés</b> (moyenne nationale 55 %)	50,4%	45,6%
<b>Taux de chômage</b> (moyenne nationale 9,2%)	12,5%	12,7%
<b>Taux de Rmistes</b> (moy. nat. 39/1000 hab.)	55/1000 hab.	58/1000 hab.
<b>PIB par habitant</b> (moy. nat. 27 397 €)	23 783 €	18 685 €
<b>Activités économiques</b>	tourisme, construction bâtementaire. services administrés et aux entreprises. faible industrialisation.	
<b>Revenu disponible par habitant</b>	14 995 € soit le plus bas de France métropolitaine (Ile-de-France : 21 924 €)	

Sources :

[www.insee.fr/fr/insee/regions/corse](http://www.insee.fr/fr/insee/regions/corse)

Programme opérationnel FEDER CORSE 2007-2013

Rapport du conseil exécutif du 11 juillet 2012 de la CTC relatif au PADDUC

Schéma départemental de coopération intercommunale de la Corse-du-Sud

Schéma départemental de coopération intercommunale de la Haute-Corse

## Annexe 6

# DONNEES SUR LES DEUX SDIS CORSES

	<b>SDIS 2A</b>	<b>SDIS 2B</b>	<b>PROJET STIS</b>
<b>Identités</b>			
<b>Population</b>	138 334	161 218	299 552
<b>Contribution en M€</b>	22,74	24,47	47,21
<b>Nombre de SPP</b>	188	204	392
<b>Nombre de SPV</b>	832	934	1 766
<b>Nombre de points classement</b> <small>Art R 1424-1-1 du CGCT</small>	16	18	27
<b>Classement</b>	4 <sup>ème</sup> catégorie	4 <sup>ème</sup> catégorie	3 <sup>ème</sup> catégorie
<b>Encadrement supérieur de direction SPP (hors 3SM)</b>	1 Col 1 Lcl	1 Col 1 Lcl	1 Col 1 Lcl
<b>Encadrement groupements</b>	3 Cdt 8 Cne 7 Ltn	3 Cdt 8 Cne 7 Ltn	6 Cdt 10 Cne 10 Ltn
<b>Groupements fonctionnels</b>	7	12	
<b>Groupements territoriaux</b>	2	3	
<b>Centre d'incendie et de secours</b>	21	20	41
<b>Officiers SPP</b>	46	68	114
<b>PATS</b>	102	52	154

Sources :

- CGCT,
- Arrêté du 20 avril 2012 fixant le nombre maximum d'officiers SPP dans les groupements des SDIS,
- Annuaire 2012-2013 de l'encadrement des services d'incendie et de secours.

# APPROCHE SYSTEMIQUE

---

Née aux Etats-Unis au début des années 1950, introduite en France dans les années 1970<sup>1</sup>, cette approche de la complexité fondée sur de nouvelles représentations de la réalité est peu référencée dans la bibliographie du milieu sapeurs-pompiers, domaine professionnel dont le cœur du métier appréhende pourtant des systèmes complexes.

Il existe plusieurs définitions de l'approche systémique.

Celle beaucoup plus globale donnée par le groupe AFSCET<sup>2</sup> est la suivante :

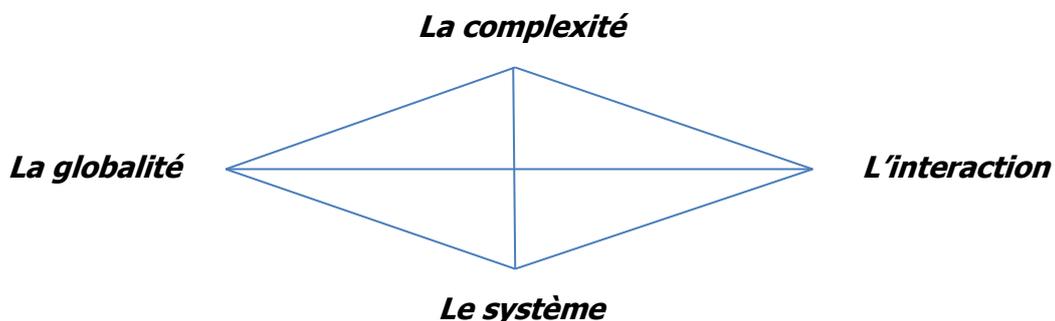
*« Nouvelle discipline qui regroupe les démarches théoriques, pratiques et méthodologiques, relatives à l'étude de ce qui est reconnu comme trop complexe pour pouvoir être abordé de façon réductionniste, et qui pose des problèmes de frontières, de relations internes et externes, de structure, de lois ou de propriétés émergentes caractérisant le système comme tel, ou des problèmes de mode d'observation, de représentation, de modélisation ou de simulation d'une totalité complexe. »*

Dans le domaine du management, la définition donnée par Dominique BERIOT<sup>3</sup> est plus explicite :

*« L'approche systémique du changement consiste à répondre à une demande en s'appuyant sur les composants fondamentaux du système afin d'élaborer et mettre en œuvre une stratégie destinée à mobiliser le ou les acteurs concernés dans une direction précisée avec le demandeur. Elle nécessite la mise en place d'ajustements successifs pour réguler les résistances spontanées ou organisées des acteurs et pour s'adapter aux pressions et/ou aux évolutions de son environnement. »*

A l'inverse de la logique cartésienne qui dissocie, partage, décompose, la logique systémique associe, rassemble, considère les éléments dans leur ensemble les uns vis-à-vis des autres et leur rapport à l'ensemble<sup>4</sup>. Cette définition entre les deux approches logiques ne doit pas pour autant les mettre en opposition puisqu'elles sont complémentaires.

**Pour appréhender la complexité, la systémique fait appel à quatre concepts de base à caractère général articulés entre eux :**



---

<sup>1</sup> Joel de ROSNAY dans son livre « *Le macroscopie* » publié en 1975 aux éditions du Seuil est considéré comme celui qui a introduit l'approche systémique en France.

<sup>2</sup> AFSCET : Association Française des Sciences des Systèmes Cybernétiques, Cognitifs et Techniques composée de Gérard DONNADIEU, Daniel DURAND, Danièle NEEL, Emmanuel NUEZ, Lionel SAINT-PAUL.

<sup>3</sup> Dominique BERIOT, « *Manager par l'approche systémique* », 2006, Edition d'organisation.

<sup>4</sup> Arlette YATCHINOVSKY, « *L'approche systémique, pour gérer l'incertitude et la complexité* », 2005, Edition esf collection formation permanente.

## La complexité

Ce concept renvoie à toutes les difficultés de compréhension posées par l'appréhension d'une réalité incertaine, imprévisible, aléatoire, ambiguë ou floue. Les critères de cette réalité entraînent pour tout acteur ou observateur, un manque d'information car elle n'est pas accessible par tous.

## Le système

La systémique se veut comme une approche d'un système dont la définition étymologique signifie « ensemble cohérent ».

Joël DE ROSNAY définit un système comme « *un ensemble d'éléments en interaction dynamique, organisé en fonction d'un but* ».

Cette dernière définition permet de faire un lien avec les autres concepts de l'approche systémique.

## La globalité

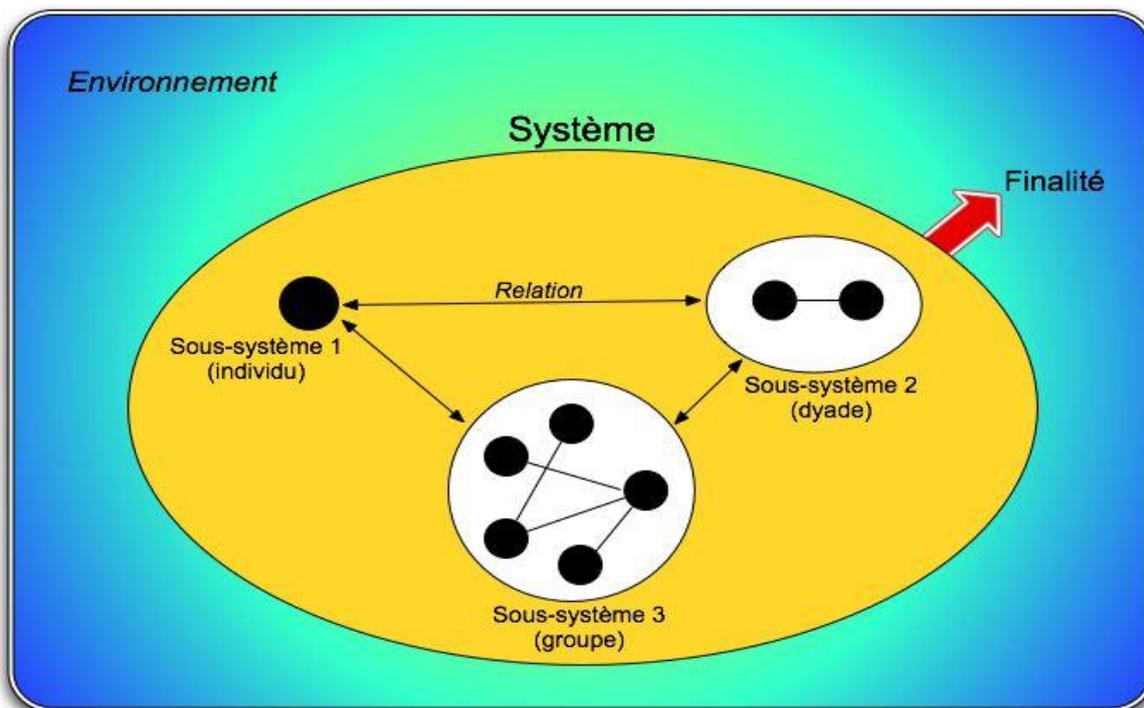
La globalité est définie comme l'expression de l'interdépendance des éléments du système et la cohérence de l'ensemble. Ceci entraîne qu'il faut aborder tous les aspects d'un problème progressivement, et non séquentiellement. Il faut partir d'une vue globale pour approfondir les détails, avec de nombreuses itérations et retours en arrière pour compléter ou corriger la vision antérieure.

## L'interaction

Ce concept complète celui de la globalité car il prend en compte la complexité élémentaire de chaque relation entre les constituants du système pris deux à deux.

Connaître la nature et la forme de chaque interaction est plus important pour un systémicien que de connaître la nature de chaque composant du système.

Le graphique développé par Dominique BERIOT dans le cadre de ses conférences, met en évidence ces concepts de bases systémiques :



Dans la définition du projet, objet de ce mémoire, l'analyse met en évidence la complexité d'un système avec des interactions fortes (nota bene : toutes n'ont certainement pas été repérées) dont seule une approche globale permettrait d'obtenir la finalité.

La définition du système interne et de l'environnement a déjà posé quelques difficultés<sup>5</sup>. A l'intérieur du système considéré, il existe en réalité deux sous-systèmes complexes (la sécurité civile et la Corse) qui ont des champs d'interactions différents.

La sécurité civile n'a aucun appui sur le niveau régional, elle ne reconnaît que le niveau communal, départemental, zonal et national, c'est-à-dire toutes les strates territoriales sauf celle objet de l'étude.

La Corse possède des spécificités organisationnelles dans ses institutions. C'est également une région pauvre par rapport à la moyenne nationale qui consacre déjà beaucoup de ses ressources pour des besoins de sécurité civile dont bénéficient en partie les habitants des autres régions françaises lors des périodes estivales. Les marges de manœuvre financières de cette région sont liées aux subventions européennes.

A partir de la définition de ces deux sous-systèmes, il était tout à fait possible de considérer le système au niveau national et l'environnement uniquement européen.

De même réduire le système au niveau du SDIS 2B, commanditaire de cette étude, avait une certaine pertinence au vu des fonctionnements relativement étanches entre les deux SDIS Corse.

Le choix des deux SDIS Corse en tant que système interne s'est révélé le plus judicieux dans le cadre d'un mémoire professionnel. Cependant, afin de mener à bien ce projet, il conviendrait de mener une étude en faisant évoluer le système interne. Il existe une théorie surtout utilisée dans l'étude des systèmes vivants, permettant l'émergence d'auto-organisation créatrice, ceux-ci sont qualifiés de SHC : Système Hyper Complexe.

A partir des quatre concepts de base, il existe une dizaine de concepts complémentaires plus orientés vers l'action qu'il sera nécessaire de bien maîtriser pour le pilotage de ce projet.

## **Mise en œuvre et pilotage d'un projet**

L'analyse systémique d'un projet doit engendrer un management stratégique et opérationnel particulier plus centré plus sur le volet humain que sur le volet technique.

Les différentes phases de pilotage vont demander une analyse continue appuyée sur les concepts complémentaires comme la rétroaction, la causalité circulaire, la régulation, la boîte noire<sup>6</sup>, la boîte blanche<sup>7</sup>.

Il existe des outils pour mettre en œuvre une méthode systémique, relayés dans une bibliographie<sup>8</sup> en plein essor dont l'objet de cette annexe ne peut développer.

Néanmoins le schéma ci-dessous permet d'en comprendre les grands principes.

---

<sup>5</sup> Voir chapitre 3.1 Analyse globale du projet.

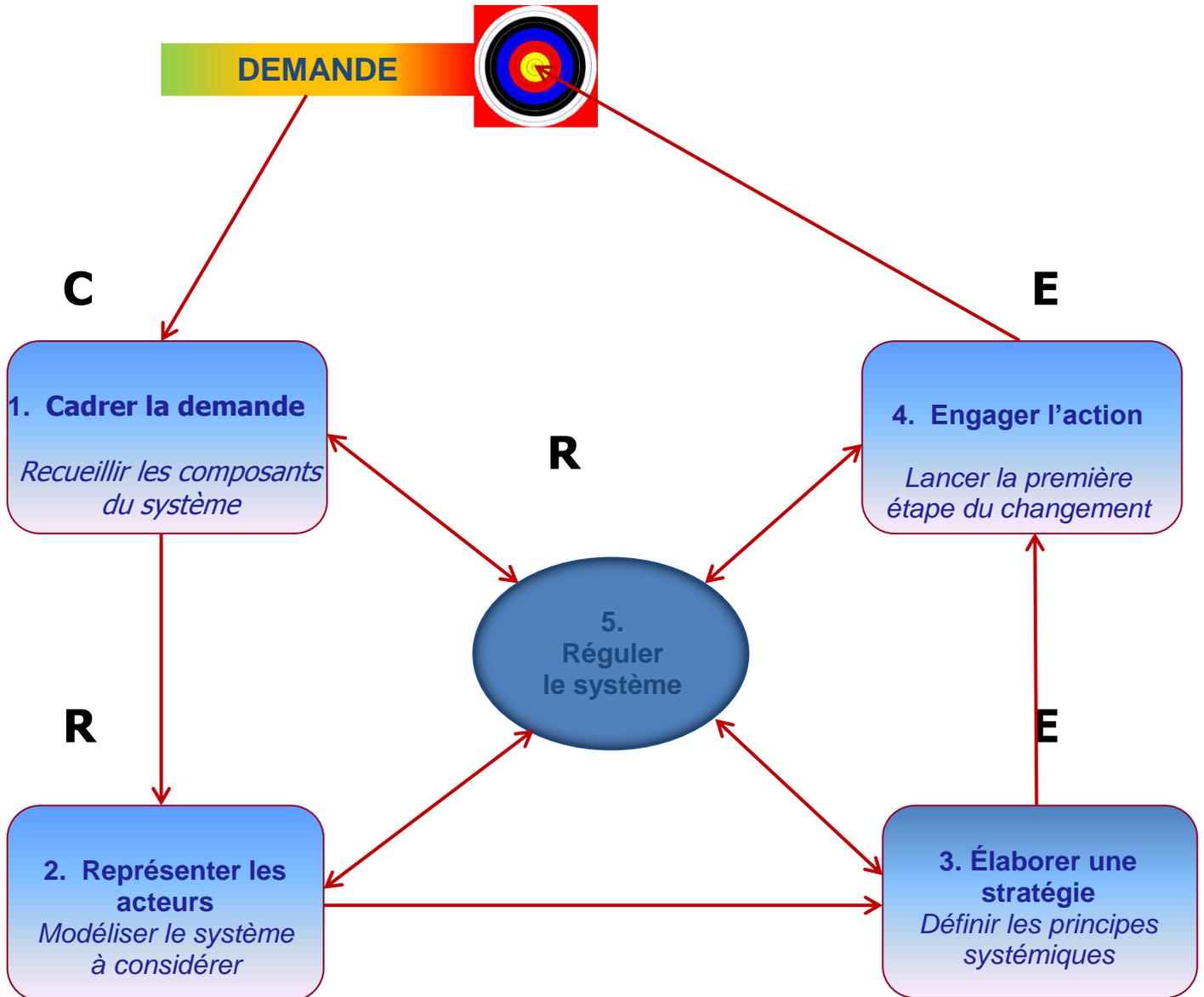
<sup>6</sup> Le principe d'observation de la boîte noire consiste à analyser les conséquences sur l'environnement des entrées et des sorties du système.

<sup>7</sup> Le principe d'observation de la boîte blanche consiste à analyser les interactions entre les différents éléments du système.

<sup>8</sup> En plus des références déjà citées, la bibliographie indicative de l'analyse systémique comprend :

- Gérard DONNADIEU et Michel KARSKY, « *La systémique, penser et agir dans la complexité* », Liaison, 2002.
- Daniel DURAND, « *La systémique* », PUF Que sais-je, 1979

**CRÉER**, à l'aide d'étapes repères, une stratégie et des actions cohérentes de changement.



*Schéma issu du document de Dominique BERIOT « Manager les demandes de changement dans l'entreprise par l'approche systémique ».*

## Annexe 8

# PROPOSITIONS GOUVERNANCE AGENCE TERRITORIALE DE SECURITE CIVILE

---

Il ne s'agira pas, ici, d'élaborer sous forme de fiche l'ensemble de l'organisation d'une structure innovante demandant des études beaucoup plus approfondies que celles dictées dans le cadre de ce mémoire. La démarche proposée consiste plutôt à lancer des pistes de réflexions.

L'intérêt de créer une agence de sécurité civile, au-delà de sa souplesse juridique est de créer un point de rencontre entre les différents acteurs. Une conférence territoriale de sécurité civile (CTSC) apparaît indispensable.

Trois grands collèges pourront être représentés :

- 1, L'Etat, les services de l'Etat, les détenteurs d'un pouvoir de police administrative générale.
- 2, Les collectivités territoriales, les services des collectivités territoriales, les financeurs.
- 3, Les personnels.

Le premier collège comprendrait

- Les Préfets des départements 2A et 2B
- Le Préfet délégué à la sécurité nationale de la région Corse.

☞ **PROPOSITION 1 : création d'un poste de Préfet délégué à la sécurité nationale en Corse.**

- Le chef de l'EMIZ Sud
- Les chefs de groupement de gendarmerie 2A et 2B
- Les chefs des services des SIDPC 2A et 2B
- Le chef de Corps des UIISC 7

☞ **PROPOSITION 2 : participation des autres services ou unités de l'Etat, ayant des missions de sécurité civile, à la CTSC.**

- Le directeur de l'ARS

☞ **PROPOSITION 3 : participation du directeur de l'ARS, afin de tenir compte de la composante secours à personne dépendante du ministère de la santé mais également mission de sécurité civile.**

- Les présidents de l'association des maires 2A et 2B
- Un maire désigné par les associations des maires de chaque département

☞ **PROPOSITION 4 : désignation des maires, non plus en tant que financeurs d'un service, mais en tant que détenteurs d'un pouvoir de police administrative générale.**

Le second collège comprendrait

- Le président de la CTC qui serait également président de cette conférence

☞ **PROPOSITION 5 : désignation du président de la CTC en tant que président de la CTSC.**

- Quatre élus territoriaux de la CTC
- Les présidents des départements 2A et 2B
- Un conseiller général désigné pour chaque département

☞ **PROPOSITION 6 : équilibre des postes attribués aux différentes catégories d'élus locaux. Le président de la SPL envisagée dans le corps du mémoire sera membre de droit.**

- Un représentant des EPCI de chaque département
- Les directeurs de l'OECD, l'ODARC et l'OEHC
- Un représentant des financeurs privés, si ceux-ci subventionnent à plus de 5% le budget de l'Agence.

☞ **PROPOSITION 7 : ouverture à d'autres sources de financement permettant une participation à la gouvernance.**

Le troisième collège comprendrait

- Le directeur de l'ATSC, officier de sapeur-pompier, chef du Corps territorial

☞ **PROPOSITION 8 : création d'un Corps territorial de sapeurs-pompiers commandé par un officier supérieur SPP.**

- Les directeurs départementaux de l'ATSC, officiers de sapeur-pompier

☞ **PROPOSITION 9 : création d'une direction départementale dans chaque département commandée par un officier supérieur SPP, dont les prérogatives seraient diminuées par rapport aux SDIS d'aujourd'hui dans le domaine technico-administratif.**

- Le médecin-chef de l'ATSC
- Deux officiers de SPP élus
- Un officier de SPV élu
- Trois SPP non officiers élus
- Deux SPV non officiers élus
- Deux représentants des PATS élus

Cette conférence composée de 44 membres<sup>9</sup>, est appelée à fonctionner avec des formations spécialisées beaucoup plus ouvertes au monde associatif et autres organismes ayant un lien avec la sécurité civile.

Les équilibres internes dans une telle organisation seront fondamentaux. Créer une organisation territoriale n'entraîne pas obligatoirement une centralisation de toutes les décisions et actions.

La formation est un très bon exemple où des actions pourront être maintenues au niveau local, notamment pour tenir compte de la disponibilité des SPV. Mais celles de spécialistes, quel que soit le statut du stagiaire, devront se réaliser au centre de formation de la sécurité civile de Corte.

---

<sup>9</sup> En réalité 42 membres s'il n'y a pas de financements privés. Le 44<sup>ème</sup> membre envisagé est l'agent comptable.

# ENTRETIENS

---

De nombreuses personnalités du domaine de la sécurité civile et/ou du territoire Corse m'ont éclairé de leurs avis sur ce document, soit lors d'entretiens formalisés, soit par téléphone, soit lors de rencontres. Par ordre alphabétique ces personnes sont les suivantes :

**Col Charles BALDASSARI** : directeur départemental, chef de corps du SDIS de Haute-Corse,  
**Mme Marie-France BARTOLI** : chef du service contentieux au SDIS de Haute-Corse et conseillère territoriale à l'assemblée de Corse,  
**Lcl Jean Luc BECCARI** : DDA du SDIS de Haute-Corse,  
**Col Robert BARDO** : directeur de l'Entente,  
**M. Patrice BEUNARD** : président du syndicat SNSPP,  
**Col Philippe BODINO** : directeur de l'ENSOSP,  
**M. Pierre CHAUBON** : Conseiller d'Etat, conseiller territorial à l'assemblée de Corse, président de la commission des compétences législatives et réglementaires,  
**Col François COLOMES** : directeur départemental, chef de corps du SDIS 24,  
**Med HC Daniel DI GIAMBATTISTA** : médecin chef du SDIS de Haute-Corse,  
**Lcl Didier FABIEN** : DDA du SDIS de Corse-du Sud,  
**Col Eric FAURE** : président de la FNSPF,  
**M. Pierre GUIDONI** : PCASDIS de Haute-Corse,  
**Lcl Michel HOUX** : rédacteur du mémoire master 2 droit et management de la sécurité civile 2012 sur la territorialisation et gouvernance des SIS,  
**M. Pierrick JANVIER** : secrétaire général du syndicat FO, SPP/PATS,  
**M. Alexis LAFORGE** : chef du service marchés publics au SDIS de Haute-Corse,  
**Cdt Jérôme MOZZICONACCI** : chef du groupement DFCI au SDIS de Haute-Corse,  
**Cne Thierry NUTTI** : président de l'union départemental des sapeurs-pompiers de Haute-Corse,  
**M. Anthony NORMAND** : chef de cabinet de M Yves ROME, président de la CNSIS,  
**M. Ludovic PINGANAUD** : secrétaire général du syndicat Avenir Secours,  
**Pr Xavier PRETOT** : Université Panthéon-Assas, PARIS II, conseiller à la cour de cassation  
**Col Pierre SALINESI** : directeur départemental, chef de corps du SDIS de Corse-du-Sud,  
**Ltn Serge SAVIGNONI** : secrétaire général au SDIS de Haute-Corse,  
**Lcl Pierre SCHALLER** : directeur administratif et financier du SDIS de Haute-Corse,  
**Mme Audrey SENATORE** : responsable du laboratoire de recherche en droit sécurité civile et gestion fonctionnelles des SDIS à l'ENSOSP,  
**Col Jean-Philippe VENNIN** : Sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours à la DGSCGC,  
**M. le Doyen Jean VIRET** : professeur à la faculté de droit de MONTPELLIER.

### OUVRAGES

BERIOT, Dominique : *Manager par l'approche systémique* – Edition d'organisation, 2006.

BOUTINET, Jean-Pierre : *Anthropologie du projet* - PUF, 2005.

BOUTTE, Gilbert : *Risques et catastrophes : Comment éviter les crises ?* – Edition du papyrus, 2006.

CARLES, Joseph : *Management stratégique et renouveau du projet politique* – Essais - La lettre du cadre territorial, 1998.

DURAND, Daniel : *La systémique* – PUF, Que sais-je, 1979.

DONNADIEU, Gérard et KARSKY, Michel : *La systémique, penser et agir dans la complexité* – Edition liaison, 2002.

GENOVESE, Marc : *Droit appliqué aux services d'incendie et de secours* - Edition du papyrus, 2005.

HUTEAU, Serge : *Le management public territorial, tome 1* – Edition du papyrus, 2007.

VIRET, Jean et QUEYLA, Jean Luc : *Sécurité civile en France : organisation et missions* – Les éditions des pompiers de France, 2011.

YATCHINOVSKY, Arlette : *L'approche systémique, pour gérer l'incertitude et la complexité* – Edition esf, collection formation permanente, 2005.

### MEMOIRES

BECCARI Jean-Luc, *A partir de l'exemple du département du Jura, quelles conséquences tirer de la régionalisation d'un centre 15 pour le fonctionnement d'un SDIS* – DDA6 session 2008.

BOULARD Hervé, *Mutualisation entre les SDIS de la région Nord-Pas-de-Calais* - DDA9 session 2011

[BOULOU Alain](#), *Comment organiser les espaces de coopération SDIS-Conseil Général : optimisation des ressources et préservation des équilibres* – DDA8 session 2010

CAPART Rémy, *Le pouvoir de police administrative du préfet de zone de défense et de sécurité* - Thèse doctorat droit, Montpellier 1, 2011.

COLOMES François, *Les procédures de conventionnement entre les services publics et privés et le SDIS au titre des missions fixées par le CGCT, Art L 1424.2* – DESS Droit de la sécurité civile et des risques.

DONNET Arnaud, *Le positionnement des SDIS dans le cadre des réformes de l'Etat territorial et des collectivités territoriales : perspectives d'évolutions* – Master 2 Administration territoriale et développement local – Université de REIMS Champagne-Ardenne session 2010-2011.

DOMENEGHETTI Bertrand, *Les SDACR ont 20 ans, bilans et perspectives* – DDA9 session 2011.

FENECH Jean-François, *Interdépartementalité des SDIS picto-charentais : bilan, perspectives et hypothèses d'évolution* - DDA5 session 2007.

HOUX Michel, *territorialisation et gouvernance des services d'incendie et de secours : enjeux et perspectives* – Master 2 Droit et management de la sécurité civile – session 2012.

MAIRESSE, Mathieu, *Quels outils et quelles procédures pour faciliter la mutualisation entre SDIS ?* - DDA7 session 2009

## **RAPPORTS ET COMPTE RENDUS**

Rapport du 17 octobre 2000 de la commission pour l'avenir de la décentralisation sous la présidence de M. Pierre MAUROY.

Rapport du cabinet LAMOTTE sur la situation des SDIS, 10 ans après la départementalisation.

Rapport de mission ENSOSP *Former et préparer des officiers- donner au volontariat toute sa place*, Amiral Alain BEREAU, 01 mars 2012.

Rapport n° 12-012-01 de l'IGA sur l'ENSOSP établi par MM. Philippe CANNARD et Xavier de FURST, janvier 2012.

Rapport d'information n° 116 fait au nom du comité d'évaluation des politiques publiques et de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation du Sénat sur l'évaluation de l'action des services départementaux d'incendie et de secours, par MM. Alain LAMBERT, Philippe MARINI et Michel CHARASSE, Sénateurs. Annexe au procès-verbal de la séance du 5 décembre 2001.

Annexe n° 40 sur la sécurité civile, du rapport de la commission des finances, de l'économie générale et du plan sur le projet de loi de finances pour 2008, enregistré le 11 octobre 2007 à l'Assemblée Nationale, établi par M Georges GINESTA.

Rapport d'information n°1829 de l'Assemblée Nationale en date du 08 juillet 2009.  
Conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des

services départementaux d'incendie et de secours par MM. Georges GINESTA, Bernard DEROSIER et Thierry MARIANI.

Rapport d'information n°33 du Sénat en date du 10 octobre 2012, fait au nom de la commission des finances sur les investissements de la sécurité civile par M. Dominique de LEGGE.

Rapport public thématique de la Cour des Comptes sur les Services Départementaux d'Incendie et de Secours de novembre 2011.

Rapport public annuel de la Cour des Comptes de janvier 2005.

Colloque annuel des SIDPC 05 juin 2012, intervention de M JP KIHLE, directeur de la DGSCGC.

*Défense et sécurité nationale, le livre blanc*, version juin 2008. Edition Odile Jacob – La documentation française.

Gérard OUINET et Yvon DUFOUR, *Vivre et gérer les changements ensemble ?* revue française de gestion n° 113 mars 1997

Solenne DAUGE, cahier de la « gazette », supplément les entreprises publiques locales, cadre juridique, 17 octobre 2011.

Les études du Conseil d'Etat, rapport sur les établissements publics, 15 octobre 2009.

Rapport du conseil exécutif de la collectivité territoriale de Corse du plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (PADDUC) du 11 juillet 2012.

Schéma départemental de coopération intercommunale de la Corse-du-Sud du 29 avril 2011.

Schéma départemental de coopération intercommunale de la Haute-Corse du 16 décembre 2011.

Programme opérationnel du fond européen de développement régional (FEDER), validé le 27 décembre 2007, modifié par comité de suivi du 12 juin 2009.

Rapport d'information n°495 la mutualisation des moyens des collectivités territoriales par MM Alain LAMBERT, Yves DETRAIGNE, Jacques MEZARD et Bruno SIDO, enregistré au Sénat le 25 mai 2010.

Fiche pratique PNRs de l'ENSOSP : Pouvoirs de police et situation de crise – Etat des lieux juridique. Jean VIRET.

Bilan politique du 119<sup>e</sup> congrès national des sapeurs-pompiers de France, Amiens, 27 au 29 septembre 2012, le trait d'unions n° 46 de la FNSPF.

Annuaire 2012-2013 de l'encadrement des services d'incendie et de secours.

Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2011 de la DSC.

Les statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2012 de la DGSCGC.

## SITES INTERNET

[www.afscet.asso.fr](http://www.afscet.asso.fr)

[www.assemblee-nationale.fr](http://www.assemblee-nationale.fr)

[www.conseil-constitutionnel.fr](http://www.conseil-constitutionnel.fr)

[www.corse.fr](http://www.corse.fr)

[www.editions-organisation.com](http://www.editions-organisation.com)

[www.ensosp.fr](http://www.ensosp.fr)

[www.insee.fr/fr/insee\\_regions/corse](http://www.insee.fr/fr/insee_regions/corse)

[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

[www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr)

[www.pompier.fr](http://www.pompier.fr)

[www.senat.fr](http://www.senat.fr)

[www.systemique.com](http://www.systemique.com)

[www.vie-publique.fr](http://www.vie-publique.fr)