



Le cadre départemental d'organisation des services d'Incendie et de



Secours et ses modalités de financement sont-ils révolus ?

Elève-Colonel Michel Houx

Master de Droit et Management public des collectivités territoriales

Remerciements

A mon père, qui aurait été si fier,

de me voir intégrer cette première promotion d'élève-Colonel....

A ma chère et tendre, pour son soutien indéfectible de tous les instants...et à tous les efforts consentis conjointement pour auréoler de succès cette formation....

A ma maman, qui a su me transmettre ses valeurs d'humilité et de courage....

Sommaire

Introduction

Partie I : La fragilisation d'un établissement public départemental adossé à une collectivité territoriale au destin incertain.

Chapitre I. : La genèse de la construction départementale.

Chapitre II : Un système en voie d'essoufflement

Chapitre III: Le rattachement à une collectivité territoriale à la pérennité incertaine

Partie II. Les perspectives d'évolution

Chapitre 1 : Vers de nouveaux financements

Chapitre 2 : Vers la déclinaison d'une nouvelle organisation territoriale

Conclusion

Introduction

Nos concitoyens attachent une importance toute particulière à leur sécurité. Celle-ci revêt plusieurs acceptions¹. Les sapeurs-pompiers² sont les principaux serviteurs de la sécurité civile, compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales. Répartis sur le territoire, ils constituent un maillage³ territorial permettant de secourir dans les meilleurs délais leurs concitoyens.

Après une organisation très empirique, au gré des initiatives et des volontés locales, les soldats du feu⁴, ont vu leurs structures évoluer au travers des siècles, d'administrations communales avant de devenir, au début de ce millénaire, un établissement public départemental autonome auréolé de l'autonomie administrative et financière.

La départementalisation des services d'incendie et de secours est incontestablement un succès sur le plan opérationnel. La population est secourue de façon efficace, rapide et gratuite : ceci est un fait unanimement reconnu. L'incomparable ferveur dont bénéficie les Sapeurs-Pompiers en atteste.

Toutefois, depuis 2001, les SDIS ont dû essuyer de nombreuses critiques portant notamment sur leur gouvernance et leur financement au regard de dépenses toujours plus importantes. Le récent rapport d'inspection de la cour des comptes de mars 2019 dénonce de nouveau⁵ des dépenses réputées incontrôlées.

Après 2 décennies d'existence, notre modèle de sécurité civile est notamment confronté aux enjeux suivants:

¹ « La sécurité nationale associe sans les confondre, la défense, la sécurité intérieure, la politique étrangère et la politique économique » discours de François Hollande le 29 Avril 2013

² 40.500 sapeurs-pompiers professionnels (16%)-195.800 sapeurs-pompiers volontaires (79%)-12.500 militaires (5%)

³ 6.415 centres d'incendie et de secours en France (dont BSPP et BMPM)

⁴ La Brigade des Sapeurs-Pompiers de Paris assurant la défense de Paris et des 3 départements de la petite couronne ainsi que le Bataillon des Marins-Pompiers de Marseille sont placés sous statut militaire.

⁵ Rapport précédent Cour des Comptes de Novembre 2011

1.financier :

-les SDIS, dépourvus de ressources propres, sont financés à 96%⁶ par des contributions locales assurées majoritairement par le conseil départemental⁷. Or, ce dernier est soumis à de multiples contraintes⁸ :

- réduction des dotations globales allouées par l'état aux collectivités. L'Etat a conclu avec les collectivités dont les départements des contrats financiers⁹ afin de les inciter à réduire leurs dépenses de fonctionnement à 1,2%
- augmentation des dépenses dans le domaine du social

-depuis 2012, l'Etat a de nouveau imposé des réformes statutaires et des revalorisations catégorielles très onéreuses

2.opérationnel :

l'activité ne cesse d'augmenter notamment en raison des interventions du secours d'urgence à personne (SUAP) qui ont évolué de 67% en 2009 à 83% en 2017¹⁰

3. structurel :

Si le département en qualité de subdivision administrative de l'Etat n'est pas menacé, il n'en est pas de même pour la collectivité territoriale, maintes fois remise en cause¹¹. Lors des débats relatifs à l'élaboration de la loi 16 décembre 2010 de réforme de collectivités territoriales et de l'acte III de la décentralisation¹², tant l'exécutif que certains législateurs ont été animés de la volonté de simplifier le mille-feuille administratif. Le département est d'ailleurs annoncé comme devant disparaître à l'horizon 2020¹³. Si dans les faits, il n'en sera rien, ses attributions seront restreintes.

Son destin, à moyen terme, semble incertain.

⁶ Page 8 rapport cour des comptes Mars 2019

⁷ 57% du financement émane du conseil départemental ; l'augmentation des contributions des communes et EPCI est plafonnée au montant de l'inflation

⁸ Alerte lancée par Dominique Bussereau en Juillet 2015, un à 5 départements risquent de se déclarer en faillite si rien n'est fait

⁹ Loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 (pacte financier : Etat-Collectivités)

¹⁰ Rapport Cour des Comptes de Mars 2019 page 28

¹¹ Commission Attali « pour la libération de la croissance » ayant rendu ses conclusions le 23 Janvier 2008 et comité pour la réforme des collectivités locales, dit Balladur, créé par décret du président de la République le 22/10/2008

¹² Loi MAPTAM du 27/01/2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles et loi n°2015-991 du 06/08/2015 dit NOTRe, nouvelle organisation territoriale de la République

¹³ Discours de politique générale du 1 er ministre Manuel Valls à l'assemblée nationale le mardi 08 avril 2014

Aussi, au regard de l'ensemble de ces constats, la problématique de ce mémoire visera à déterminer si l'actuelle organisation départementale des services d'incendie et de secours et ses modalités de financement ont encore un avenir.

Notre étude se présentera en 2 parties.

Dans une première, « notre futur trouvant notamment ses sources dans le passé », nous reviendrons sur nos racines communales et intercommunales, en explicitant de quelle manière s'est échafaudé notre modèle départemental, orné du statut d'établissement public autonome après 3 interventions du législateur (voir annexe 1 ; point 1)

Puis, fort de la problématique précédemment évoquée, après avoir volontairement écarté le sujet crucial portant sur la disponibilité et le statut du SPV¹⁴, nous ferons état, précisément, des défis que devront relever, demain, les SDIS :

- une gouvernance encore incomprise marquée par une dualité de commandement :

- une autorité déconcentrée de L'Etat (Préfet de département) en charge de la coordination des actions de sécurité civile et publique
- un élu local, président du conseil d'administration d'un établissement public en charge des problématiques financières et administratives.

-le financement :

ces dernières années, 26 SDIS¹⁵ ont vu leur budget de fonctionnement diminuer, devenant peu ou prou la variable d'ajustement du budget du conseil départemental . Ainsi, dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques 2014-2019, une nouvelle réduction des concours financiers aux collectivités par l'Etat s'est opérée avec une baisse de 3,67 milliards d'euros imputés sur un montant de 53,5 milliards soit une baisse de 6,9%¹⁶.

-le dérèglement de son activité opérationnelle

Les SDIS doivent en effet faire face à une augmentation très sensible du secours d'urgence aux personnes. De nombreuses interventions à caractère social, ne rentant pas dans leur champ

¹⁴ Jurisprudence Matzak, arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne(CJUE) du 21 Février 2018 a estimé que la directive européenne de 2003 sur le temps de travail s'applique aux SPV belges

¹⁵ Rapport cour des comptes de Mars 2019 page 22

¹⁶ Rapport cour des comptes de Mars 2019 page 23

initial de compétence leur sont désormais affectées unilatéralement par le SAMU sans aucune compensation financière

-l'éventuelle précarité de notre organisation territoriale :

Notre établissement public, bien qu'autonome, est adossé juridiquement et financièrement au conseil départemental. Ce dernier a résisté à de multiples tentatives de suppression mais pour combien de temps encore ?

Fort de cette préoccupation, nous présenterons ainsi en cette fin de 1ère partie une étude historique et prospective de cette collectivité départementale et une réflexion portant sur l'aménagement probable d'une nouvelle carte territoriale mettant fin au modèle uniforme actuel.

Dans une deuxième partie, nous étudierons les perspectives s'offrant à notre institution.

Elles résident notamment en :

1°) la recherche de nouveaux financements :

-les démarches de mutualisation, sous des formes différentes méritent davantage d'être étudiées et mises à profit. Plusieurs domaines « mutualisables » méritent d'être explorés et envisagés. Ils constituent des pistes d'économie non négligeables mais leur pertinence doit être évaluée

-le financement inhérent aux interventions dans le domaine du secours d'urgence à personne, en proie à une dérive inflationniste, rançon de l'efficacité des SDIS (maillage territorial) et faute notamment d'une régulation médicale adaptée, doit impérativement être revu et corrigé.

- nos établissements publics de secours doivent par ailleurs davantage s'impliquer dans la recherche de nouvelles recettes financières.

2°) la définition de nouveaux territoires de compétence pour décliner les services d'incendie et de secours de demain. Nous étudierons à ce titre l'éventuel intérêt de mettre en œuvre ces structures sous la forme d'un établissement public régional ou de procéder à une étatisation par le biais d'un statut militaire ou civil. Puis nous envisagerons plusieurs hypothèses portant sur l'éventuelle disparition des départements ou en intégrant une carte remodelée de ces derniers. Ainsi, il sera étudié l'organisation des services de secours selon les schémas distincts suivants :

-fusion de la métropole lorsqu'elle existe au conseil départemental.

-transfert des attributions du conseil départemental aux intercommunalités suffisamment importantes

-maintien du conseil départemental dans les zones rurales où les intercommunalités n'atteignent pas une dimension suffisante

-le regroupement des départements ruraux

L'authenticité des enjeux de cette analyse devrait nous permettre de dresser des postulats nous éclairant utilement sur les avantages et inconvénients de chacune des propositions envisageables. Il est, pour le moins acquis, d'ores et déjà, que le statu quo compromettrait notre avenir. La réforme s'impose...

Partie 1 : la fragilisation d'un établissement public départemental adossé à une collectivité territoriale au destin incertain.

Chapitre I : la genèse de la construction départementale :

Section I : une organisation communale façonnée par le pouvoir de police administrative générale dévolue au maire :

Sous-section 1 : une compétence de proximité historique :

La commune fut la 1^{ère} cellule administrative territoriale juridiquement reconnue¹⁷. C'est notamment par ce truchement que « *les corps municipaux ont été investis de prérogatives propres au pouvoir municipal, indépendamment des fonctions réservées à l'administration de l'Etat et déléguées aux municipalités* »¹⁸. Au sein de la cité lorsqu'un sinistre se produit, une autorité particulière, dite de proximité, a la charge de prendre les mesures qui s'imposent dans l'intérêt général : le Maire. Ce principe prévaut depuis 1790¹⁹ et demeure inchangé dans son concept global²⁰.

C'est en 1815²¹ que le Ministre de l'Intérieur, Montesquiou allait confirmer l'organisation communale des services d'incendie et en faciliter la création.

Les principes en vigueur de police administrative générale ont été rappelés par la loi municipale du 05 avril 1884²² qui stipule les attributions du maire dans le domaine de la police et notamment en matière d'incendie et de secours.

Ainsi, l'article 91 dispose :

*« Le maire est chargé, sous la surveillance de l'administration supérieure, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'autorité supérieure qui y sont relatifs »*²³.

¹⁷ Décret du 14 Décembre 1789 concernant la constitution des municipalités

¹⁸ Livre Droit appliqué aux services d'incendie et de secours de Marc Genovese, édition 2018, page 40

¹⁹ « *La loi des 16 et 24 Aout 1790 a été adoptée par l'assemblée nationale constituante le 16 Aout 1790 et sanctionnée le 24 Aout. Elle reste connue aujourd'hui comme fondement de la dualité des ordres de juridictions judiciaires et administratives, conséquence de l'attitude des parlements issus de l'ancien régime qui s'opposaient aux réformes portaient atteinte aux privilèges de la noblesse* ». Livre « Sécurité civile en France : organisation et missions » Professeur Jean Viret et Colonel Queyla page 21 : bas de page

²⁰ Article 3 du titre 11 loi du 24 Aout 1790 dispose « *les divers objets confiés à la vigilance et à l'autorité des corps municipaux* », leur conférant, « *le soin de prévenir, par les précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux, tels que incendies, les épidémies, les épizooties...* »

²¹ Circulaire du 06 Février 2015

²² Loi du 5 avril 1884 relative à l'organisation municipale

²³ L'objet de la police municipale est défini à l'article 97 : « *La police municipale a pour objet le bon ordre, la sûreté et la salubrité publiques. Elle comprend notamment : 6°) le soin de prévenir, par des précautions convenables, et celui de faire cesser, par la distribution des secours*

Sous-section 2 : une compétence de proximité entretenue:

On aurait pu éventuellement s'attendre à ce que le maire, faute de moyens, soit déchargé au fil du temps de la charge de police municipale et assister à son transfert vers une autorité de niveau supérieure. Il n'en a rien été.

Aménagées par les lois de décentralisation de 1982²⁴, les dispositions en vigueur ont été codifiées aux articles L.131-1 et suivants du code des communes, puis aux articles L.2212-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.

L'acte 1 de la décentralisation a complété la loi de 1884 et notamment l'article 91 en disposant :

« le maire est chargé, sous le contrôle administratif du représentant de l'Etat dans le département, de la police municipale, de la police rurale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs²⁵ ».

Aussi, l'existence d'un corps de sapeurs-pompiers sur le territoire communal constitue l'un des arsenaux permettant au maire d'agir en matière de police administrative. Son rôle est confirmé par les caractéristiques du pouvoir de police qui demeurent imprescriptibles et inaliénables indiquant que sa responsabilité ne se délègue pas. Assurer l'ordre public est une obligation qui lui échoit intuitu personae en étant exempté, au plan administratif, du contrôle du conseil municipal.

Les maires demeurent historiquement attachés aux centres de secours²⁶ car ce sont eux qui préservent la sécurité de leurs concitoyens. En effet, chaque année 5 % de la population a, pour des motifs plus ou moins graves, à connaître des Sapeurs-Pompiers.

La commune fut la première et demeura longtemps la seule personne morale de droit public attributaire d'une mission générale de prévention des risques et de distribution des secours²⁷.

Ainsi, prévaut le concept de police administrative. Il stipule qu'il incombe aux autorités de police administrative générale la prévention et la distribution des secours.

nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux, tels que incendies, les inondations, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizooties, en provoquant, s'il y a lieu, les interventions de l'administration supérieure. »

²⁴ Lois 82-213 du 02 Mars 1982 et 83-8 du 07 Janvier 1983

²⁵ L'article L.2212-2 alinéa 5 du code général des collectivités territoriales a intégré au rôle de la police la lutte contre les pollutions de toute nature. La plus haute juridiction administrative n'a pas manqué de rappeler que²⁵ « tout risque ou sinistre présentant une menace ou une atteinte à la sécurité des populations devait être pris en considération par l'autorité municipale ».

²⁶ « Les services d'incendie et de secours sont restés viscéralement attachés à leurs élus : expression de M. Houssin, rapporteur du projet de loi relative aux services d'incendie et de secours devant l'Assemblée nationale, séance du 16 Janvier 1995 » Livre Genovèse page 42

²⁷ Livre Sécurité civile en France : « Organisation et missions du Professeur Jean Viret et Colonel Jean-Luc Queyla »: page 21

Section II : une histoire communale et intercommunale :

Sous-section 1 : de l'antiquité au XIX^{ème} Siècle :

C'est dès l'antiquité que les initiatives locales ont prévalu par la Militia vigilum placée sous l'autorité du praefectus vigilum²⁸ chargé d'organiser la lutte contre les incendies et d'informer les autorités dès qu'un sinistre important était localisé . Par une ordonnance de Clotaire 2 en 595 sont installées les vigies. Après plusieurs incendies majeurs, Charlemagne institua un service nocturne en secteur urbain. Puis Philippe Le Bel, précédé par Saint Louis vers 1250 réorganisa les guets royaux. Les habitants des quartiers se mobilisaient, après avoir été alertés par le tocsin pour lutter contre l'incendie. Ils représentaient toutes les classes sociales : travailleurs manuels, membres du clergé, etc.

A défaut de stratégie de lutte et de matériels adaptés (utilisation de seaux en osier), l'improvisation était souvent de mise (effondrement volontairement provoqué d'immeuble contigu au bâtiment sinistré), voire recours à des prêtres pour brandir leur croix sacrée face aux flammes.

Après les siphonnes, les premières pompes à bras, firent leur apparition sous l'égide de François du Mouriez-Duperiez, laquais de Molière. Important ce concept de Hollande, il obtint en 1699 sous Louis XIV, la faveur, pour une durée de 30 ans de les fabriquer et de les commercialiser sur le territoire national. En 1712, à Paris, est créé le corps des garde-pompes. François Dumouriez-Duperiez en est nommé directeur²⁹.

Sous-section 2 : la création de la garde nationale :

A l'annonce du renvoi de Necker³⁰, des formations armées, anciennes milices se créent spontanément en garde nationale pour défendre la révolution. Elles assurent également la protection contre les risques d'incendie.

²⁸ Préfet des Vigiles : il est chargé dans la Rome antique de coordonner l'action des vigiles : il est à la fois un chef militaire et civil en charge de la police nocturne et de la lutte contre les incendies

²⁹ par ordonnance royale du 23 Février 1716, François Mouriez du Périer, laquais de Molière, est nommé directeur général de l'exploitation des pompes du royaume :livre Marc Genovèse page 37

³⁰ Necker : 1872-1804.Ministre des finances de Louis XVI

Chaque ville d'importance compte des compagnies de garde-pompes. En juillet 1801³¹, ils deviennent des garde-pompier. Dans la capitale, à la suite du redoutable incendie de l'ambassade d'Autriche du 02 juillet 1810, Napoléon crée le Bataillon des Sapeurs-Pompier de Paris³². En 1831³³, la garde nationale fait l'objet d'une réorganisation. Ainsi, il est prévu de régulariser l'absorption par la garde nationale des corps de garde-pompes.

Puis, la garde nationale ayant participé activement aux manifestations de la commune se voit dissoute en 1871³⁴(annexe 1 ; point 2)

Sous-section 3 : L'organisation intercommunale transitoire des services d'incendie et de secours :

Si le territoire national a compté au début du XX^{ème} siècle près de 36 680 communes, la loi n'a pas prévu que chacune d'entre elles, soit dotée d'un centre de secours³⁵. La décision de création d'un centre de secours est laissée à la discrétion de l'exécutif local (le représentant de l'Etat prenant un arrêté consécutivement à la demande du maire). Cette situation s'explique aisément en raison de la diversité des territoires.

Aussi, il devint nécessaire pour les plus petites communes non équipées de bénéficier du concours du centre de secours voisin. Ainsi, il n'a pas manqué de se poser une difficulté portant sur le financement du centre de secours relevant initialement de la seule commune siège de l'unité.

Ainsi, face à l'accroissement des agglomérations et la nécessité de partager les financements , la loi de 1890 institue les syndicats intercommunaux³⁶. C'est dans ce dessein que fut offert dès

³¹ Arrêté consulaire du 06 Juillet 1801

³² A Paris, le 1 er Juillet 1810, afin de célébrer l'union de Napoléon 1 er avec l'Archiduchesse Marie-Louise, au retour de leur voyage de noces, l'ambassadeur d'Autriche à Paris, organise d'importantes festivités. Un incendie se généralise et occasionne de nombreuses victimes. Les secours sont particulièrement inefficaces et désorganisés.

³³ Loi du 22 Mars 1831 relatif à l'organisation de la défense nationale

³⁴Source Wikipédia sujet Garde Nationale : Le 25 août 1871, suite aux événements de la Commune, fut votée la dissolution des gardes nationales dans toutes les communes de France. La loi du 27 juillet 1872 prévoit que « tout corps organisé en armes et soumis aux lois militaires, fait partie de l'armée et relève du ministère de la guerre » (Art. 6). La Garde nationale était ainsi définitivement supprimée.

³⁵ Thèse de l'université d'Evry de JF Schmauch, « Identification et description des 3 principales écoles d'organisation des services ayant en charge de répondre aux situations d'urgence » page 21 Livre « Sécurité civile en France : Organisation et missions »du Professeur Jean Viret et Colonel Jean-Luc Queyla

³⁶ La loi du 22 Mars 1890 est le texte fondateur de l'intercommunalité qui prévoit les syndicats intercommunaux à vocation unique

1903³⁷ la possibilité aux intercommunalités de participer au financement des services d'incendie et de secours.

Le partage des dépenses afférentes au service d'incendie et de secours a constitué un facteur dynamisant la coopération intercommunale avec la création des districts³⁸ et des communautés urbaines³⁹. De façon obligatoire, ces établissements d'un caractère inédit, ont dû intégrer dans leur budget ces nouvelles dépenses.

Section 3 : La départementalisation des services d'incendie et de secours :

Sous-section 1 : les prémisses de la loi assorties de démarches locales d'anticipation :

A partir du début du XX^{ème} Siècle, les communes ne disposant pas d'un corps communal de sapeurs-pompiers n'avaient d'autre choix que d'espérer l'assistance du service communal de lutte contre l'incendie le plus proche. C'est par voie de circulaire⁴⁰ et ensuite par voie réglementaire⁴¹ qu'est instauré le mécanisme de remboursement des frais engagés par la commune, siège d'un centre de secours.

Conçu à partir de 1925, le concept d'un service départemental d'incendie et de secours n'est mis en œuvre qu'à partir du décret-loi du 12 novembre 1938. Ce dernier laisse d'ailleurs la possibilité d'un système communal, intercommunal voire départemental. Il est ainsi créé un compte hors budget départemental alimenté par des contributions communales et administré par une commission présidée par le préfet, composée de maires, de conseils généraux et de l'inspecteur départemental des services d'incendie et de secours⁴².

³⁷ Décret du 10 Novembre 1903 portant création des corps intercommunaux de sapeurs-pompiers et réaffirmant les missions des sapeurs - pompiers

³⁸ Ordonnance n°59-30 du 5 janvier 1959 tendant à instituer des districts urbains dans les grandes agglomérations

³⁹ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines

⁴⁰ Différentes circulaires instaurèrent un mécanisme de facturation et solidarité entre les communes lorsque la commune bénéficiaire n'était pas en mesure de rembourser

⁴¹ Article 24 du décret du 13 Août 1925

⁴² Edicté par le décret de 1875, c'est finalement par le décret du 13 Aout 1925, que les premiers inspecteurs seront nommés après 1925 : Livre Marc Genovèse page 48

⁴³Toutefois, le fait de confier la manipulation de fonds publics importants à un organisme dépourvu de statut ne manqua pas, par un référé du 08 août 1953, d'être dénoncé par la cour des comptes.

Il fallut attendre le décret du 20 mai 1955⁴⁴ pour conférer au service départemental d'incendie et de secours une personnalité juridique. Administré par « une commission spéciale incendie »⁴⁵ de composition similaire à la précédente⁴⁶, indépendante du conseil général, il est financé par la création d'une taxe de capitation obligatoire alimentant des contributions communales⁴⁷. Ce nouvel établissement public départemental est présidé de droit par le préfet. Il le représente en justice et en est l'ordonnateur.

Aussi ce concept de départementalisation a été engagé de façon anticipée par certains départements précurseurs bien avant que la loi ne les y oblige. Ainsi, il a pu être fait le choix de préférer cette nouvelle organisation en substitution d'un mode d'organisation communale et intercommunale (annexe 1 ; point 3).

Sous-section 2 : une réforme de gouvernance favorisée par la décentralisation :

L'acte 1 de la décentralisation⁴⁸ transfère l'exécutif du département du préfet au président du conseil général. La tutelle administrative « à priori » du préfet sur les actes du département est supprimée. S'agissant du service départemental d'incendie et de secours, le particularisme de ses missions régaliennes incitent un temps le législateur, nonobstant la dissociation des missions opérationnelles et de gestion, à considérer que ce service doit demeurer dans l'escarcelle de l'Etat⁴⁹ « concernant la sécurité civile, l'Etat doit conserver son domaine

⁴³ « Il était ainsi tout à fait louable d'instaurer une solidarité entre les communes dans un cadre départemental afin, que celles dépourvues d'un centre de secours puissent être défendues, sur la base de compensations financières par des unités opérationnelles voisines ». Livre Viret et Queyla

⁴⁴ Décret n° 55-612 du 20 mai 1955 relatif au service départemental d'incendie et de secours

⁴⁵ Ce décret de 1955 met en œuvre des améliorations significatives quant au classement des centres de secours en 3 catégories (CSP, CS et CPI) défini par des critères d'armement en personnels et matériels. Chaque commune est défendue par 2 centres de secours au moins (1^{er} et 2^{ème} appel). Il est élaboré un règlement opérationnel départemental.

⁴⁶ Commission présidée par le préfet, composée de maires et de conseils généraux ainsi que l'inspecteur départemental des services d'incendie et de secours.

⁴⁷ La taxe de capitation est inversement proportionnelle à l'effort engagé par chaque commune selon les montants suivants : CSP : 1 franc/hab ; CS : 5 francs/hab ; CPI motorisé : 50 francs/hab ; commune sans SP : 100 francs/hab » livre professeur Jean Viret et Colonel Queyla : bas de page 86, point 6

⁴⁸ Loi du 02 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions

⁴⁹ Débats parlementaires du 19 Décembre 1981, p 5270, Monsieur le Député Alain Richard, rapporteur JORF : « Livre Sécurité civile en France : Organisation et missions » du Professeur Jean Viret et Colonel Jean-Luc Queyla, page 66

d'exclusivité, les SDIS ne doivent pas être intégrés dans le cadre des nouveaux services départementaux ». Au sein du parlement, sous l'égide de Philippe Seguin⁵⁰, la gouvernance du service semble destinée à être attribuée à l'Etat⁵¹. Toutefois, ce dernier conserve ses attributions en matière de police administrative, commandement opérationnel⁵² et de nomination des officiers(annexe 1 ; point 4).

C'est par le décret du 04 août 1982 qu'il est prévu la possibilité juridique de mettre en œuvre des moyens relevant du SDIS en permettant à ce dernier de les engager de façon directe ou par le truchement des unités opérationnelles⁵³.

Toutefois, le principe de la mutualisation des moyens ne sera officiellement établi qu'avec l'édiction du décret du 06 mai 1988. Il précise⁵⁴ que « les services d'incendie et de secours sont composés de services départementaux d'incendie et de secours et de corps de sapeurs-pompiers organisés , soit sur le plan départemental , soit sur le plan communal ou intercommunal ».

Sous-section 3 : l'aboutissement du travail législatif : la concrétisation de la loi de départementalisation :

Par la loi du 03 mai 1996⁵⁵, le législateur a créé une nouvelle catégorie d'établissement public : le service départemental d'incendie et de secours. Ce processus a pour effet notamment de transférer vers la structure nouvellement créée la gestion assurée antérieurement par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

L'intérêt de cette loi est multiple :

-l'harmonisation des moyens: il règne selon les différentes structures une très grande disparité dans la dotation des différents équipements notamment dans la qualité du parc bâtiminaire et

⁵⁰ Débats parlementaires du 19 décembre 1981, page 5270 : Livre « Sécurité civile en France : Organisation et missions »du Professeur Jean Viret et Colonel Jean-Luc Queyla ; page 67

⁵¹ C'est finalement par un décret en conseil d'Etat que les dissociations des compétences seront libellées. Les prérogatives du président du conseil général seront effectivement établies mais davantage par pure parallélisme des formes que par volonté de soustraire ces missions au giron de l'Etat.

⁵² Alinéa 4 de l'article 56 de la loi relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions : loi n° 82-213 du 02 mars 1982

⁵³ « Le service départemental d'incendie et de secours a pour objet de mettre directement ou par l'intermédiaire des centres de secours des moyens en personnel et en matériel à la disposition des communes ne pouvant assurer leur propre service de secours et de défense contre l'incendie et des renforts à la disposition des communes possédant un corps de sapeurs-pompiers pour la lutte contre l'incendie et tous les autres sinistres »

⁵⁴ Article 1 er du décret 88-623 du 06 mai 1988 relatif à l'organisation générale des services d'incendie et de secours

⁵⁵ Loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours

des véhicules de secours en raison de politiques non homogènes. Une rationalisation est nécessaire afin d'assurer une dotation uniforme et cohérente au plan global afin d'assurer la couverture des risques départementaux⁵⁶.

-permettre la régulation de l'engagement des moyens opérationnels : en corollaire de la loi, il est créé le centre opérationnel départemental d'incendie et de secours qui a pour fonction primordiale de coordonner la réponse opérationnelle des moyens en fonction de l'urgence. De plus, il veille concomitamment à ce que la couverture opérationnelle du territoire soit préservée. Il est créé un centre unique de réception des appels d'urgence qui traite les opérations selon une vision départementale homogène de réponse aux risques.

-assurer l'uniformité des conditions d'emploi et de rémunération des personnels⁵⁷.

Il s'est toutefois posé une difficulté portant sur l'« isolement » institutionnel du SDIS et de sa représentativité vis-à-vis des autres collectivités. En effet, la répartition des sièges du conseil d'administration est liée à la participation financière de chaque entité territoriale. Le président du conseil d'administration est élu sur la base d'un scrutin prévoyant sa désignation à la majorité absolue⁵⁸. Ainsi, le président nouvellement élu n'était pas toujours considéré notamment par le conseil général.

S'agissant de l'Etat, son rôle est maintenu et préservé. En effet, le Préfet est notamment membre de droit du conseil d'administration et dispose de la faculté de « demander une nouvelle délibération si une décision lui paraît de nature à remettre en cause la capacité opérationnelle du service départemental d'incendie et de secours »⁵⁹.

Sous-Section 4 : le statut juridique disputé du service départemental d'incendie et de secours : conseil « généralisation » ou établissement public autonome :

La mise en œuvre de la départementalisation a donné lieu à une amélioration unanimement reconnue de la réponse opérationnelle du service. Celle-ci a notamment nécessité une mise à

⁵⁶ Il existe également de grandes différences dans la qualité du petit matériel acquis par les différentes collectivités ayant parfois recours à des équipements non normalisés. Il est même constaté que dans certains centres de secours, essentiellement en milieu rural, armés par des sapeurs-pompiers volontaires que le matériel et les équipements de protection fonctionnelle sont acquis et financés par des amicales, au statut associatif.

⁵⁷ Afin de combler les écarts existants entre les différentes unités, les négociations ont abouti à la généralisation des conditions d'emploi (temps de travail et régime indemnitaire) les plus favorables et par voie corollaire à des campagnes massives de recrutements tant de sapeurs-pompiers professionnels que volontaires.

⁵⁸ Article 27 loi 03 Mai 1996, transcription partielle information émanant du mémoire FAE DDA 2014 Frédéric Goulet, page n°26

⁵⁹ Article 25 loi 03 Mai 1996, transcription partielle information émanant du mémoire FAE DDA 2014 Frédéric Goulet, page n°26

niveau de l'ensemble des équipements et des recrutements de personnels afin de pallier les différents manquements relevés. Par ailleurs, l'Etat a imposé de nouvelles réglementations, parfois sans concertation préalable et d'un coût très élevé.

Ainsi, il a pu être imputé à tort aux gouvernances des SDIS une mauvaise gestion, responsable selon les différents détracteurs⁶⁰ de dépenses inflationnistes injustifiées. Ainsi, un rapport d'information sénatorial préconise-t-il⁶¹ :

62 « parallèlement à ces rapports est en phase de discussion le projet de loi relatif à la démocratie de proximité, à la démocratie participative, la participation du public aux grands projets et les opérations de recensement et l'exercice des mandats locaux ».

La loi initiale de départementalisation du 03 mai 1996 est modifiée par cette nouvelle loi de démocratie de proximité. Cette dernière affirme la prépondérance du conseil général dans la composition du conseil d'administration du SDIS⁶³ et sur sa gouvernance. Le président du conseil général est, de droit, président du conseil d'administration de l'établissement public⁶⁴.

Afin de renforcer la dépendance du SDIS au conseil général, il est même prévu de supprimer la contribution financière des communes et des EPCI au budget du SDIS dès le 1er Janvier 2006⁶⁵.

Il était annoncé que cette suppression des contingents communaux et intercommunaux serait compensée par le dégrèvement d'une partie de la dotation globale de fonctionnement versée aux collectivités susvisées à hauteur du montant de la participation financière qu'elles auraient dû assurer⁶⁶.

Afin de rendre plus équitable le financement des SDIS, il est décidé la création de 2 nouvelles recettes :

⁶⁰ Rapport cour des comptes de Mars 2011 page n°20

⁶¹ Mémoire FAE DDA 2014 Frédéric Goulet, page n°11 se référant au rapport d'information du Sénat en date du 05 Décembre 2011 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 sur l'évaluation de l'action des services départementaux d'incendie et de secours

⁶² « *Le SDIS fonctionne mieux lorsque le président du conseil général en est lui-même le patron parce que celui qui paye est celui qui doit commander étant donné que le conseil d'administration est composé exclusivement d'élus locaux* ».

⁶³ Loi n°2002-276 du 27 Février 2002 relative à démocratie de proximité, article 119, transcription information émanant du mémoire FAE DDA 2014, Lieutenant-Colonel Frédéric Goulet, page n°27 et 28

⁶⁴ Antérieurement, le directeur était choisi et nommé par le Ministre de l'Intérieur, après avis du préfet et accord du président, désormais le directeur fait l'objet d'une co-nomination par le Ministre de l'Intérieur et le Président du Conseil d'administration⁶⁴ ; pages 27 et 28 mémoire FAE DDA Goulet et livre Professeur Viret et Queyla

⁶⁵ Article 121, idem ci-dessus

⁶⁶ Article 122, idem ci-dessus

-le remboursement des interventions réalisées sur le réseau routier et autoroutier concédé par les sociétés concessionnaires d'ouvrages⁶⁷

- le financement des opérations assurées pour le compte de l'hôpital siège du SAMU lors de l'indisponibilité des ambulanciers privés⁶⁸.

Enfin, la mesure la plus importante porte sur la possibilité réservée au SDIS d'intégrer les services du conseil général à compter du 1er janvier 2006⁶⁹. Cette possibilité ne sera fort heureusement jamais appliquée ; elle est abolie 2 années plus tard par une nouvelle loi⁷⁰ et le statut de l'établissement public autonome sera maintenu (annexe 1 ; point 5).

Chapitre II : Un système en proie à des difficultés budgétaires :

Section 1 : des contraintes financières liées à des dépenses de fonctionnement en augmentation constante :

Sous-section 1 : des charges de personnel toujours en hausse :

⁷¹L'examen des budgets des SDIS depuis 2001 à 2017⁷² fait apparaître:

-après 2001, une forte augmentation des dépenses, notamment pour prendre en compte la construction de l'établissement public départemental, la mise à niveau des personnels et des équipements (centralisation de l'alerte, recrutement de SPP, uniformisation des régimes indemnitaires, rénovation du parc bâtementaire, dotation de véhicules, etc.)

-de 2005 à 2011, les budgets de fonctionnement ont augmenté de 17% ce qui correspond à l'augmentation de la sollicitation opérationnelle. Les effectifs ont augmenté dans les mêmes proportions

⁶⁷ Article 123, idem ci-dessus

⁶⁸ Loi n°2002-276 du 27 Février 2002 relative à démocratie de proximité, article 124 ; transcription partielle informations émanant du mémoire FAE DDA 2014, Lieutenant-Colonel Frédéric Goulet, pages n°27 et 28 et livre professeur Viret et Colonel Queyla

⁶⁹ Loi n°2002-276 du 27 Février 2002 relative à démocratie de proximité, article 129 ; transcription partielle informations émanant du mémoire FAE DDA 2014, Lieutenant-Colonel Frédéric Goulet, page n°27 et 28

⁷⁰ Loi n°2004-811 du 13 Aout 2004 de modernisation de la sécurité Civile

⁷¹ Les valeurs chiffrées de cette section sont extraites du rapport de mars 2019 de la Cour des Comptes

⁷² Informations émanant rapports Cour des Comptes de Novembre 2011, page 20 et Mars 2019 page 22

- de 2011 à 2017, selon la cour des comptes, dans son rapport de mars 2019, *les charges de personnels ont augmenté de 10,9% soit 1,7% par an, alors que durant cette même phase, la croissance de leur effectif professionnel⁷³ s'est limitée à 0,1 % et celle des volontaires à 2,6 %⁷⁴. Les charges de personnel s'élèvent désormais à 3,4 milliards d'euros et représentent 82,8 % des dépenses de fonctionnement⁷⁵. En valeur, l'accroissement a atteint 338,4 millions d'euros.*

Les causes sont les suivantes :

-l'activité opérationnelle a augmenté dans des proportions importantes. De 2011 à 2017, les interventions ont évolué de 4 242 200 à 4 651 500⁷⁶ en raison notamment de la dégradation des opérations relevant du domaine du SUAP (secours d'urgence aux personnes)

-depuis 2012, les SDIS ont dû appliquer des réformes statutaires et revalorisations catégorielles imposées par l'Etat

- la réforme de plusieurs cadres d'emploi des SPP a coûté 30,4 millions d'euros par an soit 1,5% de la masse salariale des titulaires, ainsi :

- la part de sous-officiers a évolué *de 22% des effectifs en 2011 à 32% en 2016*
- le pourcentage d'hommes du rang s'est corrélativement réduit *de 41% à 36%*

-les 3 années marquées par les réformes statutaires des filières professionnelles et administratives ont été marquées par la hausse des charges de personnel ⁷⁷ étalées comme suit: *2,4% en 2012 (73 M€) ; 3% en 2014 (95M€) ; 2,7% en 2015 (90 M€).*

L'année 2016, sans réforme, a vu une légère baisse de 0,1% alors que 2017 a connu une nouvelle hausse de 1,1% due à une augmentation du point d'indice de la fonction publique décidée par le gouvernement et de nouvelles mesures statutaires⁷⁸.

⁷³ En 2011, on compte 40 480 SPP contre 40 537 en 2018 ; page 22 rapport cour des comptes de mars 2019

⁷⁴ Page 59 rapport cour des comptes Mars 2019 ; les SPV représentent 78,6 °° des effectifs de Sapeurs-pompiers civils et militaires et 83°° des SDIS

⁷⁵ Synthèse rapport cour des comptes Mars 2019 page 7

⁷⁶ Page 8 synthèse Cour des comptes Mars 2019

⁷⁷ Page 39 rapport Cour des Comptes 2019

⁷⁸ Sur l'ensemble de la période, la croissance a été de 10,6°° en catégorie A, 10,5°° en catégorie B et 13,1°° en catégorie C ; page 39 rapport Cour des Comptes Mars 2019

-d'autres mesures ont un impact non négligeable avec notamment la mise en œuvre *du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (33,5 M€/an) et la création des emplois fonctionnels estimée à 1M€ par an.*

-le nombre de groupements fonctionnels et territoriaux s'est accru durant la même période de 9,8%

-le ratio en encadrement d'officiers est devenu favorable aux agents concernés, en effet on relève désormais un officier pour moins de 5 Sous-Officiers

-les rémunérations versées aux agents titulaires(SPP et PATS) par les SDIS dépendent moins du niveau de sollicitation que du taux de professionnalisation et de l'urbanisation⁷⁹

-si la charge liée au volontariat représente moins d'un quart des dépenses de rémunération, la progression des dépenses entre 2011 et 2017 a été de 1,8 % par an en moyenne (1,9 % pour les SPP). En 2017, les indemnités versées ont représenté 577,90 M€

- les indemnités allouées aux volontaires du service de santé et de secours médical ont augmenté de 4,9% depuis 2011.

A terme, l'importance des dépenses de fonctionnement (83%) des SDIS pourrait obérer leur capacité d'investissement (17%).

Parallèlement, l'Etat a consacré un *budget par mission et programme d'un montant de près d'1 milliard d'euros.*

Sous-section 2 : l'élaboration du budget : un exercice devenu complexe :

Les SDIS sont principalement financés par les conseils départementaux, les communes et les établissements de coopération intercommunale.

Selon les indicateurs INSIS 2018, au plan national, ce financement se répartit ainsi :

-conseils départementaux :58 %

-communes et EPCI : 42 %

⁷⁹ A catégorie équivalente, la dépense dans l'Orne par habitant est de 38 euros et de 139 euros en Corse ; page 38 rapport cours des comptes mars 2019

Ces proportions se sont inversées depuis la départementalisation où le bloc communal finançait majoritairement le SDIS.

Les principales recettes de fonctionnement du SDIS sont assurées par les contributions du conseil départemental, des communes et des EPCI, du conventionnement avec les sociétés d'autoroutes ou aéroports, de l'éventuelle indemnisation de l'agence régionale de santé liées aux indisponibilités des ambulances et d'éventuelles recettes intéressant la participation à des missions non obligatoires assurées par le SDIS.

Toutefois, le montant des contributions du bloc communal et intercommunal au budget du SDIS est limité au montant de l'exercice précédent augmenté de l'inflation⁸⁰. Ainsi, il en résulte que le conseil départemental est contraint de prendre à sa charge l'augmentation nécessaire du budget et d'assurer notamment le rôle de variable d'ajustement.

Sous-section 3 : Les contraintes financières pesant sur le conseil départemental :

La collectivité départementale est en proie à une double difficulté :

-ses ressources diminuent au regard de la disparition de certaines recettes fiscales (taxe additionnelle). Seule l'exploitation du foncier bâti leur est permise, même si l'Etat leur a octroyé une marge de souplesse en permettant une augmentation des droits de mutation (vente immobilier)

-les difficultés sociales et par voie corollaire, leurs dépenses afférentes, ne cessent de s'amplifier (handicap, vieillissement de la population, maintien à domicile). L'Etat ne verse pas l'intégralité du montant de la prestation du RSA (revenu solidarité active). L'écart financier entre sa dotation et la dépense réelle doit ainsi être compensée par le conseil départemental.

De nouvelles règles financières imposées par l'Etat :

Afin de résorber le déficit public, l'Etat s'est engagé dans un processus de maîtrise des dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales. Ainsi, entre 2015 et 2018, c'est plus de 11 milliards d'euros qui ne seront pas versés par l'Etat⁸¹.

⁸⁰ Article L 1424-35 du CGCT : la contribution correspond au montant de l'exercice précédent augmenté de l'indice des prix à la consommation

⁸¹ Rapport Cour des comptes de mars 2019 : page 15

Aussi, les conseils départementaux, principaux contributeurs des SDIS, pourraient, à moyen terme, ne plus être en mesure de faire face à leurs obligations.

Section 2 : l'incidence de la gratuité des secours :

Sous-Section 1 : le contexte réglementaire :

L'auteur de ce mémoire s'interdit sur un plan moral de préconiser une réforme de la réglementation portant sur la gratuité des missions d'urgence. Cette décision aurait des conséquences humaines et opérationnelles et serait contraire aux principes de fraternité et d'égalité inscrit dans notre constitution et à nos valeurs de cohésion sociale. Toutefois, dans une société « d'hyperconsommation », une participation aux frais d'intervention en fonction des ressources des sinistrés serait-elle de nature à engranger de nouvelles recettes et à enrayer l'augmentation de la sollicitation opérationnelle ? Cette posture est toutefois politiquement intenable, moralement très discutable et opérationnellement dangereuse !

Originellement, la gratuité des secours trouve ses sources dans l'ordonnance royale du 07 mars 1733. En effet, pour encourager les citoyens à solliciter les secours, elle précise que « *les frais relatifs aux incendies revêtent un caractère de complète gratuité* ».

Il est admis par la jurisprudence ⁸² « *que les prestations des services publics administratifs, notamment obligatoires doivent être fournies gratuitement*⁸³ ». Ainsi en 1866, la Cour de Cassation avait considéré que « *la gratuité des secours ne constituait qu'un juste équivalent de la part de chaque citoyen supporte dans les charges de la communauté* »⁸⁴. Le conseil d'Etat tenait un raisonnement analogue estimant que les interventions répondant « *à la nécessité publique* » devraient être supportées par la collectivité et ne pouvaient donner lieu au remboursement des frais exposés.

Aussi, la cour de cassation a stipulé ce principe :⁸⁵ « *l'intervention du SDIS afin d'éteindre un incendie dans une habitation privée se rattachant directement à ses missions de service public*

⁸² Livre Sécurité civile en France : Organisation et missions du Professeur Jean Viret et Colonel Jean-Luc Queyla ; page 41

⁸³ Pour autant le Conseil d'Etat considère qu'aucun principe général du droit ni aucune disposition législative n'instaure la gratuité des services administratifs, conseil d'Etat, assemb 10 Juillet 1996, société Direct mail Promotion et autres, RFDA 1997 p 115-124) ; Livre Sécurité civile en France : Organisation et missions ; Professeur Jean Viret et Colonel Jean-Luc Queyla ; page 41

⁸⁴ Cour de cassation civile 15 janvier 1866, Chaussonc/ Préfet de Police de paris

⁸⁵ Livre « Sécurité civile en France : Organisation et missions du Professeur » Jean Viret et Colonel Jean-Luc Queyla ; page 41

définies à l'article L.1424-2 du GCCT , les dépenses directement imputables à cette intervention doivent être prises en charge par lui ».

Dans le même cas *« d'espèce, la haute juridiction a été amenée à refuser qu'un SDIS puisse se retourner contre l'auteur d'un incendie volontaire d'une maison individuelle en se constituant partie civile »*⁸⁶

Le législateur a inscrit dans le marbre la gratuité de l'ensemble des missions obligatoires incombant aux services d'incendie et de secours prévues à l'article L 1424-2⁸⁷.

Sous-Section 2 : des interventions pouvant donner lieu à facturation :

le législateur a prévu de restreindre le principe de la gratuité en excluant les interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice des missions d'urgence⁸⁸.

Afin de limiter le coût de fonctionnement du service, le conseil d'administration dispose de la faculté réglementaire de restreindre la gratuité des interventions ne se rattachant pas directement aux missions d'urgence. La distinction entre ces missions n'est pas évidente. En effet, il convient de limiter le recours aux interventions « dites de confort » et de ne pas porter atteinte aux principes de concurrence.

A titre d'exemple , il peut être retenu⁸⁹ :

⁸⁶ Livre « Sécurité civile en France : Organisation et missions » du Professeur Jean Viret et Colonel Jean-Luc Queyla ; page 41

⁸⁷ L.1424-2 : Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes :1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ;2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ;3° La protection des personnes, des biens et de l'environnement ;4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.

⁸⁸ Article :L1424-42 CGCT :Le service départemental d'incendie et de secours n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L1424-2. S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration. Les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, et qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2, font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence. Les conditions de cette prise en charge sont fixées par une convention entre le service départemental d'incendie et de secours et l'hôpital siège du service d'aide médicale d'urgence, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la sécurité sociale....

⁸⁹ Transcription d'éléments d'information émanant du mémoire FAE DDA 2014, Lieutenant-Colonel Frédéric Goulet, page n°29

«la mise à disposition de matériels (pompes, tuyaux, bâches) ; le dégagement de personnes bloquées dans un ascenseur en l'absence de secours à personne ; la mise à disposition de service de sécurité ; l'ouverture de porte en dehors d'un contexte d'urgence, etc.)

Par ailleurs, la loi a expressément prévu des situations donnant lieu à facturation (annexe1 ; point n°6).

Section 3 : la dérive des interventions du secours à personnes

Sous-Section 1 : une compétence partagée :

si l'incendie est une compétence exclusive des SDIS, il en est tout autrement pour le secours à personnes⁹⁰. Cette compétence est partagée avec d'autres services tels que les services d'aide médicale urgente (SAMU) et les transporteurs sanitaires privés

Ce domaine d'activités est régi par de nombreux textes⁹¹ :

-l'arrêté du 24 avril 2009 relatif à la mise en œuvre du matériel portant sur l'organisation du secours à personnes et de l'aide médicale urgente.

-l'arrêté du 05 mai 2009 portant sur la mise en œuvre du référentiel SAMU-Transporteurs sanitaires portant organisation de la réponse ambulancière à l'urgence pré-hospitalière.

Sous l'autorité de l'Etat chargé de faciliter la coopération entre les services concernés, plusieurs instances ont été créées⁹² :

-sous-comité des transports sanitaires

et

-comité départemental de l'aide médicale urgente, de la permanence de soins et des transports sanitaires(CODAMUPS-TS)

⁹⁰ Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes :3° La protection des personnes, des biens et de l'environnement ;4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation.

⁹¹ Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du mémoire Gildas Lopéré FAE DDA page 38

⁹² Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du mémoire Gildas Lopéré FAE DDA page 39

Dans une circulaire relative aux orientations en matière de sécurité Civile⁹³, il est demandé notamment aux préfets de :

-étudier avec le conseil départemental les conditions de prise en charge des interventions médico-sociales

-veiller à limiter la sollicitation opérationnelle des SDIS par une meilleure coordination des acteurs concernés.

Force est de constater que cet objectif n'est pas rempli.

Sous-Section 2 : le constat : des statistiques⁹⁴ édifiantes et un avenir complexe :

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total interventions	4250100	4210200	4242200	4255200	4295500	4294000	4432600	4542000
Secours à personnes	2876456	2922050	3082399	3143322	3221765	3248928	3280124	3700000
%	67 %	69 %	72 %	73 %	75 %	75 %	74 %	81 %

En 2017, les interventions pour secours d'urgence à personnes ont représenté 83% du nombre total d'interventions⁹⁵.

On constate que la proportion des interventions susvisées ne cesse de progresser.

En effet, les SDIS se consacrent désormais à un spectre de missions qui ne sont pas initialement de leurs ressorts, à savoir :

-l'assistance à personne relevant du secteur de l'assurance maladie

-les opérations relevant du domaine social

-les missions liées au domaine de l'humanitaire.

⁹³ Circulaire Ministre de L'Intérieur Octobre 2016

⁹⁴ Par convention, il est considéré que le secours à personnes cumule notamment : le secours à victime, l'aide à personne (personne âgée tombée à domicile par exemple), les accidents de circulation etc.

⁹⁵ Indicateurs INSIS 2018

Il est à noter que les transports par carence d'ambulancier privé sont de l'ordre de 13 %.⁹⁶

Cette augmentation régulière dans le domaine du secours d'urgence à personne, à la demande de la régulation médicale pour carence d'ambulancier privé notamment, occasionne des dépenses supplémentaires qui devraient être compensées financièrement par l'hôpital siège du SAMU.

Or, dans les faits, tel n'est pas le cas. Cette situation n'est pas financièrement viable, les SDIS assumant à leurs dépens un transfert des dépenses.

Par ailleurs, les SDIS seront inévitablement impactés par plusieurs problématiques sociétales :

-en milieu rural notamment, les ambulances des Sapeurs-Pompiers sont souvent le dernier rempart contre l'isolement. La désertification médicale, qui ne va cesser de s'accroître dans les années à venir exacerbera ce problème

-face au vieillissement de la société, le parlement⁹⁷ s'est fixé 2 objectifs principaux :

1°) mobiliser la société et l'adapter au vieillissement

2°) accompagner les personnes âgées dans leur parcours de vie.

A ce titre, les SDIS, partenaires du conseil départemental, confirmés par la loi Notre⁹⁸, en qualité de chef de file des politiques de l'autonomie et de l'action gériatrique, devront être proactifs afin de ne pas subir une élévation incontrôlée de leur sollicitation.

⁹⁶ Page 65 du rapport d'Information n°24 du Sénat : session ordinaire 2016-2017

⁹⁷ Loi n° 2015-1776 du 28 Décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement

⁹⁸ Loi n° 2015-991 du 06/08/2015, nouvelle organisation de la république

Chapitre III : l'adossement du SDIS à une collectivité territoriale au devenir incertain :

Section 1 : une collectivité structurée par un besoin de décentralisation :

Sous-Section 1 : l'acte I de la décentralisation (l'acte fondateur) :

« ⁹⁹La première loi est celle du 02 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. Elle ouvre la voie à un profond bouleversement de la répartition des pouvoirs au profit des acteurs locaux. Elle transfère notamment la fonction exécutive départementale au président de conseil général et consacre la « libre administration des collectivités par des conseils d'élus¹⁰⁰ ».

Deux mesures phares de l'acte fondateur de la décentralisation (1982-1986) et de son approfondissement (1992-2002) impactent directement le département :

1) la suppression de la tutelle administrative et financière exercée à priori par le préfet.

La loi du 2 mars 1982 et celles qui la complètent sont en rupture franche avec l'état antérieur du droit. Avant elle, l'autorité de tutelle (le préfet) disposait, dans des conditions déterminées, du pouvoir d'annuler les actes des autorités locales qu'elle jugeait illégaux ou inopportuns.

La loi de 1982 lui retire entièrement ce pouvoir mais en aucun cas elle ne la supprime, ce qui serait d'ailleurs contraire à la Constitution. Allégée, la tutelle subsiste, mais à postériori, le préfet ne pouvant que déférer l'acte litigieux devant le tribunal administratif.

2) Le transfert de l'exécutif départemental au profit d'un élu local

Avant 1982(annexe 1, point 7), l'exécutif de la collectivité était assuré par le préfet. Depuis la loi du 2 mars 1982, le chef de l'exécutif départemental est le président du conseil général, devenu en 2013 conseil départemental¹⁰¹.

Le département était toutefois déjà une collectivité territoriale, puisqu'il disposait d'un organe délibérant élu au suffrage universel direct (conseil général).

⁹⁹ Début de la partie de transcription partielle d'éléments d'informations émanant du mémoire de recherche des élèves-Colonels Houx et Olivier Desquiens : module Droit des collectivités territoriales du Master 2, 2018-2019, Droit et Management Public des Collectivités Territoriales de l'IMPGT

¹⁰⁰ Cette notion, constituant la colonne vertébrale de la décentralisation, sera d'ailleurs réaffirmée en 2003 (acte II).

¹⁰¹ Article 1 er loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral

Sous-Section 2 : les actes II et III de décentralisation :

L'acte II:

«¹⁰² Par la loi du 13 août 2004¹⁰³, le conseil départemental est reconnu en tant que chef de file pour l'action sociale. Il est engagé une nouvelle vague de transfert de compétence de l'Etat aux collectivités afin de réduire la dépense publique dont la plus emblématique étant sans doute le transfert des TOS (techniques, ouvriers et services) du ministère de l'éducation nationale à l'autorité de région ou de département¹⁰⁴.

Par le décret susvisé, il est créé un nouveau modèle de l'administration territoriale d'État. Celui-ci attribue à l'échelon régional le pilotage de l'action administrative d'État tandis que l'échelon départemental traite de sa mise en œuvre. Dans ce cadre, le préfet de région a « autorité » sur les préfets de département, afin d'assurer la cohérence de l'action de l'État dans la région. Cela se traduit par un pouvoir d'« instruction » et un droit d'« évocation ». Le préfet de département conserve des prérogatives propres (contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales, police des étrangers, ordre public, ...).

Au terme de 2 années de débats soutenus, la loi de réforme des collectivités territoriales a finalement été promulguée le 16 décembre 2010 sans que l'existence du département ne soit finalement remise en cause.

Acte III :

A la suite du changement de l'exécutif en 2012 et d'une nouvelle législature, il est entrepris par le truchement de plusieurs lois une modification de l'organisation territoriale :

-le conseiller territorial, élu devant être commun aux 2 assemblées départementales et régionales, est supprimé par la loi du 17 mai 2013. Par la loi du 27 Janvier 2014¹⁰⁵ relative aux métropoles, la clause générale de compétence des départements est reconnue (capacité d'intervention qui n'est pas limitée par une énumération de compétences).

¹⁰² Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du mémoire de recherche des élèves-Colonels Houx et Olivier Desquiens : module Droit des collectivités territoriales du Master 2, 2018-2019, Droit et Management Public des Collectivités Territoriales de l'IMPGT pages 18 et 19

¹⁰³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

¹⁰⁴ « Cet acte de décentralisation n'apporte toutefois pas d'évolution majeure concernant l'administration territoriale d'État. Pour cela, il faut attendre la révision générale des politiques publiques (RGPP) voulue par le Président Sarkozy. Elle entraîne la réorganisation des services déconcentrés soit la réforme de l'administration territoriale d'État (RéATE)¹⁰⁴ de 2010 et les modifications du décret du 16 février 2010 sur le rôle du préfet ».

¹⁰⁵ loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles,

La loi NOTRe du 7 août 2015¹⁰⁶ supprimera à nouveau la clause générale de compétence pour les départements¹⁰⁷.

Section II : l'avenir du département après 3 actes de décentralisation et ses enjeux :

Sous-section 1 : une collectivité très utile et ancrée sociologiquement :

une réforme territoriale manquée :

Nombreux sont ceux qui prédisaient la disparition rapide des départements. Or, dans les faits, ils ont résisté à de moult tentatives de suppression. En effet, la dernière loi NOTRe n'a pas apporté le résultat escompté. *Elle n'a finalement pas construit des intercommunalités qui devaient absorber les communes ni sur des régions englobant les attributions des départements.* Le mille-feuille administratif de la décentralisation n'a pas été modifié¹⁰⁸.

Sous-section 2 : bilan concret du travail parlementaire relatif aux lois MAPTAM et NOTRe:

Points positifs :

- mise en œuvre de la parité dans la nouvelle assemblée départementale
- carte départementale entièrement redécoupée et réduction du nombre de cantons par 2
- territoire du canton établi sur des bases démographiques rééquilibrées
- rajeunissement du personnel départemental
- meilleure représentation des territoires urbains (fin de la surreprésentation des territoires ruraux)
- modification de la sociologie des conseillers départementaux
- la création de grandes régions éloigne le spectre de la suppression

¹⁰⁶ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

¹⁰⁷ Elle modifiera sensiblement la répartition des compétences entre collectivités territoriales en réaffirmant le rôle du département en matière de solidarité. Les régions sont modifiées et développées.

¹⁰⁸ *Il perdure une superposition de states légitimées par le recours au suffrage universel direct : les communes trop nombreuses et trop petites, les groupements intercommunaux toujours plus diversifiés, les départements et les régions.* De plus, effet induit par la création de nouvelles régions, devenues très grandes, l'existence d'une structure intermédiaire légitime l'existence du département.

Points négatifs :

-¹⁰⁹des départements fragilisés par la dévalorisation du mandat départemental. En effet, la loi organique du 14 février 2014 a interdit dès 2017 le cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale. Ainsi, il n'est plus possible d'être parlementaire et président ou vice-président d'un conseil départemental.

Il en a résulté que les parlementaires sont moins nombreux à siéger dans les conseils départementaux et les élus départementaux sont moins nombreux à siéger au parlement.

Après le renouvellement des conseils départementaux en mars 2015, la proportion d'élus cumulant un mandat de parlementaire et de conseiller départemental a sensiblement décru¹¹⁰ :

Nombre parlementaires conseillers départementaux	Assemblée nationale(577)	Sénat(348)	Total(921)
Avant Mars 2015	101(18%)	96(28%)	197(21%)
Après Mars 2015	51(9%)	38(11%)	89(10%)

On peut toutefois penser, compte tenu de l'application de la loi relative au cumul des mandats, que la lutte parlementaire livrée au printemps 2015 pour sauver le département aura été l'une des dernières.

Au terme de ces 2 lois, les principales attributions du département sont les suivantes :

1.L'action sociale en qualité de collectivité chef de file. A ce titre, il assure la politique de protection de la famille, de l'enfance, des personnes handicapées et âgées. Il finance les prestations légales d'aide sociale et de la dépendance (création et gestion des maisons de

¹⁰⁹ Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du mémoire de recherche des élèves-Colonels Houx et Olivier Desquiers : module Droit des collectivités territoriales du Master 2, 2018-2019, Droit et Management Public des Collectivités Territoriales de l'IMPGT

¹¹⁰ Tableau issu page 42 livre « quel avenir pour les départements ? » de Nelly Ferreira et Laetitia Janicot

retraite, aides), la gestion des allocations individuelles de solidarité (¹¹¹RSA, APA, PCH), de l'insertion et de l'emploi. 60% du budget des départements sont ainsi consacrés à l'action sociale tout au long de la vie des citoyens.

2. Il est en charge de l'aménagement de l'espace et des équipements (rural, aménagement foncier, gestion de l'eau et de la voirie, gestion des ports maritimes et intérieurs, transport spécial de personnes handicapées vers les établissements scolaires)

¹¹²*Il soutient aussi toutes les agricultures et les pratiques innovantes, la sécurité sanitaire et environnementale (laboratoires départementaux d'analyses), l'aménagement numérique du territoire (internet haut et très haut débit) et élabore des plans pour faciliter l'accessibilité des services au public.*

3. Les actions éducatives et culturelles :

Dans le domaine de l'enseignement, il lui échoit la construction, l'entretien et l'équipement des collèges et assure ainsi la gestion, conformément à la loi du 13 août 2004, des 100 000 agents techniciens, ouvriers et de services (TOS)^{113 114}.

4. Autres attributions (voir annexe 1 ; point n° 7)

Section 3 : Une collectivité controversée ouverte à un avenir variable:

Sous-Section 1 : la protection constitutionnelle :

par une nouvelle préconisation de l'OCDE en 2013¹¹⁵, il avait été proposé de *supprimer les départements et fusionner les plus petites communes afin de réaliser des économies substantielles*. Antérieurement, au cours des années 1960, le département avait été consolidé et concomitamment, il a été créé des *substituts de régions* économique-administratives. Depuis, la classe politique s'est refusé à choisir entre les deux niveaux. De surcroît, les lois de décentralisation de 1982 ont entériné deux notions importantes :

¹¹¹ RSA : revenu de solidarité active/ APA : aide personnalisée d'autonomie/ PCH : prestation compensation handicap

¹¹² Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du mémoire de recherche des élèves-Colonels Houx et Olivier Desquiens : module Droit des collectivités territoriales du Master 2, 2018-2019, Droit et Management Public des Collectivités Territoriales de l'IMPGT

¹¹³ *De plus, il initie et soutient les plans départementaux pour l'habitat et le logement des personnes défavorisées. Il accompagne et développe la pratique du sport, notamment en soutenant les associations et des manifestations sportives »*

¹¹⁴ Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du mémoire de recherche des élèves-Colonels Houx et Olivier Desquiens : module Droit des collectivités territoriales du Master 2, 2018-2019, Droit et Management Public des Collectivités Territoriales de l'IMPGT

¹¹⁵ Rapport annuel de l'OCDE du Mardi 19 Mars 2013

-introduction de la clause générale de compétence (faculté d'intervenir pratiquement dans tous les domaines)

-pas de hiérarchie d'une collectivité sur une autre.

Il en résulte que les attributions des collectivités s'enchevêtrent et manquent de clarté.

L'organisation génère des dépenses injustifiées.

La situation est en effet complexe : aucun gouvernement n'ose entreprendre une réforme aussi impopulaire politiquement. En outre, la Constitution¹¹⁶ protège le département bien ancré dans la vie économique, sociale et politique.

Sous-Section 2 : différentes options envisageables:

La solution pourrait résider en des modèles variables adaptés aux territoires. En effet, comme le précise Éric Giuly dans son ouvrage, « Pour en finir avec le Millefeuille Territorial »¹¹⁷ « *l'uniformité institutionnelle sur l'ensemble du territoire ne semble plus compatible avec la volonté de dynamiser la démographie et l'économie.*

Ainsi, il pourrait être retenu les solutions suivantes :

1°) dans les zones très urbanisées et en évolution, la métropole pourrait se substituer au département. La loi MAPTAM du 28 Janvier 2014 a prévu la création de 14 métropoles. Celle de Lyon fait figure de pionnière en la matière,

2°) dans les zones où existent des agglomérations structurées à population importante, celles-ci se verraient confier les attributions départementales. Il pourrait être maintenu un département résiduel qui fusionnerait le cas échéant avec un ou plusieurs départements voisins,

3°) dans les zones fortement rurales, le département subsisterait dans sa forme actuelle et deviendrait la forme la plus aboutie de regroupement intercommunal : c'est lui qui jouerait le

¹¹⁶ Article 72 , alinéa 1 de la constitution : « *Les collectivités territoriales de la République sont les communes, les départements, les régions, les collectivités à statut particulier et les collectivités d'outre-mer régies par l'article 74. Toute autre collectivité territoriale est créée par la loi, le cas échéant en lieu et place d'une ou de plusieurs collectivités mentionnées au présent alinéa* ».

¹¹⁷ Transcription partielle d'éléments d'informations émanant de l'ouvrage de Serge Giuly « pour en finir avec le millefeuille territorial » Pages 156 et 157

rôle de l'intercommunalité à fiscalité propre, future structure de base de notre nouvelle carte territoriale. Les fusions entre plusieurs départements limitrophes seraient également possibles. Le département dispose, du fait de son histoire et de sa constitution théorique et juridique, de la capacité à assurer les compromis indispensables pour s'organiser et construire l'unité dans la diversité des situations.

Le département est encore la référence dans les zones rurales peu peuplées. En revanche, il n'a plus aucun sens dans les zones urbaines. Éliminer une structure vieille de 200 ans est sans doute irréaliste. L'adapter est indispensable. La France ne peut plus se permettre le luxe de l'obésité administrative et de gestions dispendieuses... »

Depuis plusieurs mois, les trois grandes associations d'élus défendent avec ferveur les libertés locales appelant de leurs vœux un pacte girondin. Dans le prolongement de l'Appel de Marseille¹¹⁸, la « Triple Entente » entre l'ADF¹¹⁹, l'AMF¹²⁰ et Régions de France s'est vue concrétisée à travers la signature de l'accord de Rennes¹²¹, lors du Congrès de l'ADF.

Afin de renouer le dialogue rompu, le gouvernement nomme Jacqueline Gourault à la tête d'un grand ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales^{122, 123}

Aussi l'avenir des départements ne paraît plus se décliner sur le modèle de l'uniformité ; il sera nécessairement pluriel, diversifié et différencié, notamment en fonction de l'existence d'une métropole ou non sur le territoire¹²⁴.

¹¹⁸ Le Mercredi 26 Septembre 2018, l'appel de Marseille est lancé par les présidents des assemblées de régions, départements et communes pour une relance de décentralisation

¹¹⁹ ADF : association des présidents de départements de France

¹²⁰ AMF : association des maires de France

¹²¹ Signature le 08 Novembre 2018 de la charte « des territoires unis » entre l'Etat et les principales associations d'élus (maires de France, départements de France et régions de France)

¹²² La Ministre a déclaré lors du 88^e Congrès de l'ADF à Rennes que « l'échelon départemental ne serait pas supprimé, qu'aucune fusion ne serait imposée par le haut, qu'un impôt pouvait être perçu par plusieurs collectivités mais qu'il fallait respecter tout le monde et que le dialogue devait se poursuivre. »

¹²³ En guise de conclusion, Jacqueline Gourault a rappelé que « nous avons tout à gagner à travailler ensemble. La création de ce grand ministère nous oblige et il répondra aux attentes des territoires. » Elle a indiqué aussi que le gouvernement est « attaché au principe d'égalité mais qu'il fallait en terminer avec les politiques uniformes. »

¹²⁴ Fin de la partie de transcription partielle d'éléments d'informations émanant du mémoire de recherche des élèves-Colonels Houx et Olivier Desquiers : module Droit des collectivités territoriales du Master 2 Droit et Management Public des Collectivités Territoriales de l'IMPGT

Partie II : les perspectives d'évolution :

Chapitre 1 : trouver de nouvelles sources de financement :

Section 1 : appliquer les processus de mutualisation:

Les dépenses des SDIS sont en augmentation constante. Cette situation vient de nouveau d'être dénoncée par la cour des Comptes¹²⁵. Aussi, l'application appuyée et pertinente des principes de mutualisation pourrait constituer l'un des moyens permettant de réduire, parfois de façon significative, le coût du service.

Ce mode opératoire n'est pas étranger au monde des SDIS, notamment dans leur cadre organisationnel. En effet, le décret du 20 mai 1955¹²⁶ portant création de l'établissement public départemental, réalise une mise en commun des moyens communaux et intercommunaux afin d'assurer conjointement la défense des communes ne disposant pas d'unité opérationnelle.

Sous-section 1 : un concept souvent évoqué mais objet de réticence :

Ce terme ne fait pas l'objet d'une définition juridique précise. Il constitue d'ailleurs un néologisme¹²⁷

Il peut être résumé ainsi: « *c'est l'action de donner un caractère mutualiste, de mettre en commun des moyens et des ressources à des fins de partage et d'entraide mutuelle ou dans une logique de production commune* »¹²⁸ ou « *c'est la mise en place, temporaire ou pérenne d'une logistique commune à deux ou plusieurs personnes morales (en l'occurrence, collectivités territoriales et établissements publics) concernées par les domaines tels que :ressources humaines, équipements informatiques, culture, voirie, espaces verts...* »¹²⁹.

La cour des comptes a recommandé à plusieurs reprises¹³⁰ que « *les départements et les SDIS doivent s'engager sur les voies permettant d'optimiser leurs ressources financières* ».

¹²⁵ Page 22 rapport Cour des comptes de Mars 2019

¹²⁶ Décret n°55-162 du 20 Mai 1955 relatif aux services d'Incendie et de secours

¹²⁷ Les dictionnaires Larousse et Petit Robert indiquent en substance : emploi d'un mot nouveau soit obtenu par déformation, dérivation, composition, emprunt ou emploi d'un mot dans un sens nouveau

¹²⁸ Mémoire du Lieutenant-Colonel Mairesse : FAE DDA « Quels outils et quelles procédures pour faciliter la mutualisation entre les SDIS » p 4

¹²⁹ Sénateurs Lambert et Detraigne, rapport d'information n°495 : mémoire cité ci-dessus page 5

¹³⁰ Rapports publics de Novembre 2011 et Mars 2019

Pour sa part, le législateur a défini dans le code général des collectivités territoriales les moyens permettant au SDIS de réduire ses dépenses par le biais de conventions avec toute autre collectivité ou établissement public.¹³¹

Les buts assignés aux démarches de mutualisation sont de plusieurs natures :

- a) l'implication dans un processus managérial des organisations par la contribution au développement des synergies entre administrations ou collectivités
- b) l'amélioration de l'efficacité par la rationalisation de l'organisation des unités, en réunissant les savoirs et compétences
- c) en optimisant les dépenses par la mise en commun des acheteurs pour augmenter le volume d'achat et réduire les formalités administratives.

Sous-section 2 : les domaines « mutualisables » :

1°) en partenariat avec d'autres entités (collectivités territoriales ou établissements publics) :

-communes et autre structures publiques :

il peut être mis à profit des prestations de mutualisations dans le développement de bases de données cartographiques(SIG) ou dans l'utilisation d'équipements sportifs (stade, piscine, etc.)

-conseil départemental :

le conseil départemental et le SDIS sont juridiquement adossés et font l'objet d'une convention financière pluriannuelle¹³² .Ainsi, ils peuvent conjointement mener des actions et procéder à des achats afin de réduire les coûts et mettre à profit leur expérience et compétence.

A titre d'exemple, il peut être cité :

¹³¹ Article L.1424-1 alinéa 2 du CGCT

¹³² L 1425-35 du CGCT alinéas 1 et 2

-au sein du département 69, le SDMIS (service départemental métropolitain d'incendie et de secours) et la métropole ont développé des espaces de coopération, après l'élaboration d'un cahier des charges bipartite, portant sur :

-entretien des espaces verts

-assistance à maîtrise d'ouvrage dans le suivi des projets immobiliers

-entretien véhicules

-les dossiers de réforme des agents du conseil départemental sont traités par les services administratifs du SDMIS.

Il est également possible de mutualiser dans les domaines suivants :

-marchés publics, dossiers financiers, juridiques et ressources humaines.

2°) entre SDIS :

Les domaines « mutualisables » dépendent du but recherché et de la volonté des pétitionnaires.

On peut notamment citer :

-la mise en commun des compétences, la réduction des coûts et l'optimisation des processus

Les usages portent sur :

a) les investissements dans les domaines suivants :

- la formation :

des infrastructures tels que les plateaux techniques, écoles départementales, maisons à feux sont très onéreux et mériteraient d'être portés, en fonction des contingences locales, conjointement.

- les centres de réception des appels d'urgence :

préalablement à la départementalisation des services d'incendie et de secours, chaque unité organisait sa réception des appels d'urgence, parfois de façon très empirique. Notre administration de tutelle, (Direction de la sécurité civile), n'avait pas manqué de promouvoir la création de centres de traitement de l'alerte. Ces réalisations ont considérablement amélioré la qualité du service rendu à la population.

Il y aurait un intérêt financier non négligeable à réaliser, selon le dimensionnement des SDIS, des outils interdépartementaux de réception des appels d'urgence (18 ou 112)¹³³ et à réaliser des plateformes communes de réception des appels avec les services partenaires (SAMU, police, gendarmerie)¹³⁴.

- Autres activités :

Le domaine de mutualisation peut être élargi à:

-la médecine préventive et d'aptitude, ingénierie pédagogique, l'hygiène et sécurité etc.

b) les achats :

- les procédures :

-constituer des groupements de commande¹³⁵ :

ce procédé présente des avantages financiers établis en matière de réduction des coûts¹³⁶. Il peut néanmoins présenter des difficultés à surmonter résidant en l'analyse faite par les services du contrôle de légalité des préfectures. En outre, un potentiel inconvénient en terme de lourdeur administrative doit être prévenu (lenteur budgétaire, frais de procédure, coordonnateur unique à désigner).

c) les connaissances :

- assurer un travail partagé portant sur des recherches, réflexion sur une thématique d'actualité (accidentologie liée à la pratique des activités physiques et sportives). Par cette démarche, il est suggéré un mode opératoire à mettre en œuvre à l'ensemble des SDIS¹³⁷.

¹³³ En 2017, le président de la république Emmanuel Macron a exprimé son souhait que de tels équipements soient mis en service

¹³⁴ Rapport d'information n°165 du Sénat, session 2013-2014, page 9, « une politique volontariste de rationalisation des centres de traitement d'appel fondée sur la mutualisation doit être engagée »

¹³⁵ Selon l'article 8 du code des marchés publics, « le groupement de commandes permet à une pluralité de personnes publiques relevant du code des marchés publics et justifiant de besoins communs liés à un achat déterminé ou à une opération ponctuelle dans le domaine des fournitures, des services ou des travaux, d'associer leurs maîtrises d'ouvrage respectives dans le but de réaliser des économies d'échelle ».

¹³⁶ LES SDIS de la Grande Couronne Parisienne ont constitué un groupement de commande afin de constituer leurs achats de véhicules, équipements de protection individuelle ARI, etc.

¹³⁷ Ces travaux de recherche ont mobilisé les SDIS 06,15,33,44,45,58,74,77 et 79

- mettre en commun les informations pour alimenter des bases de données communes. Les directions générales de la Gendarmerie et Police nationales renseignent conjointement leurs fichiers de sécurité nationale¹³⁸.
- assurer le développement conjoint d'outils dédiés aux activités de formation. Ainsi, au sein de la région Poitou-Charentes, les SDIS ont réalisé un outil d'enseignement consultable à distance par internet. Dénommé e-learning, ce procédé présente un intérêt majeur pour les sapeurs-pompiers volontaires, dont la disponibilité s'avère limitée et doit être optimisée dans le cadre de leurs apprentissages.
- entretenir à l'instar de l'ENSOSP le retour d'expérience portant sur les sujets intéressant les domaines opérationnels, administratifs et organisationnels.

d) les procédures :

L'élaboration des procédures et des consignes internes aux SDIS est grandement facilitée par la mise en commun des expériences, des compétences et des savoirs. Citons à titre d'exemple, les modes opératoires à définir lorsque les sapeurs-pompiers ont été confrontés, suite aux attentats de New-York, à des colis supposés contenir de l'anthrax ou plus récemment dans la déclinaison de leur plan ORSEC NOVI intégrant le concept « tuerie de masse »¹³⁹. Les SDIS les mieux équipés en matériels lourds contre les risques chimiques et dotés d'équipes spécialisées structurées sont à même par exemple de faire partager leur expertise et expérience.

Le développement des indicateurs :

Initialement par la loi de finances de 2007, le législateur a indiqué que « *cette loi devait permettre l'instauration progressive d'une stratégie de performance des SDIS, sur le modèle de la LOLF, avec la définition d'objectifs et indicateurs permettant aux SDIS de se comparer entre eux* »¹⁴⁰. Ces indicateurs, dits « INSIS¹⁴¹ » sont nécessaires au pilotage et à l'évaluation de la performance des SDIS. Ils contribuent notamment à ce que ces établissements publics puissent comparer leurs caractéristiques propres et procédures. Ceci peut s'avérer nécessaire ou constituer le cas échéant, un préalable à une démarche de mutualisation.

¹³⁸ Fichiers renseignés en commun : Fichier d'expertise génétique, empreintes judiciaires, antécédents judiciaires : entrevue avec Colonel Cosset Commandant en second IRCGN (Institut de recherche criminelle de la gendarmerie nationale) le Mercredi 10 Avril 2019

¹³⁹ Attentat du Bataclan à Paris, 13 Novembre 2015

¹⁴⁰ Mémoire FAE DDA Lauga p 10

¹⁴¹ Indicateurs nationaux des services d'incendie et de secours

Le club des SDIS (réseau idéal connaissances), les différents forums (juridique, marché public, RH, etc.) contribuent également à des échanges propices à l'amélioration de chacun et à un enrichissement mutuel des équipes.

Section 2 : vers une réorganisation du secours d'urgence à personne et de ses modalités de financement par l'Etat :

Sous-section 1 : des SDIS acteurs et financeurs mais trop peu associés au débat :

¹⁴²l'organisation territoriale de la santé relève de multiples acteurs. L'agence régionale de santé¹⁴³ est le coordonnateur des politiques publiques de santé. Constituant des établissements publics de l'Etat à caractère administratif, elle dépend du Ministère des Solidarités et de la santé.

Chaque agence régionale de santé, chargée de lutter contre les inégalités sociales et territoriales de santé dispose notamment :

-¹⁴⁴de 2 commissions responsables de la coordination des politiques publiques de santé, regroupant les organismes de sécurité sociale, les collectivités territoriales et les services de l'Etat. Ces organismes ont pour mission de coordonner les actions dans le domaine de la prise en charge des accompagnements médico-sociaux, protection maternelle et infantile et de la prévention de la santé scolaire et au travail.

Au plan départemental , les agences régionales sont représentées par des délégations devant assurer l'animation du territoire au travers d'un comité départemental de l'aide médicale urgente, de la permanence de soins et des transports sanitaires (CODAMUPS-TS)¹⁴⁵.

Si le SDIS est représenté au sein de cette instance, sa voix demeure minoritaire et ne pèse pas suffisamment au regard des enjeux. La formation des cadres des SDIS doit être optimisée afin de faciliter leur influence sur les débats.

¹⁴² Partie élaborée à partir de transcriptions d'éléments d'informations émanant du mémoire de FAE DDA 2016 Gildas Lopéré, pages 45 à 49

¹⁴³ Loi n° 2009-879 du 21 Juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.

¹⁴⁴ Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du mémoire FAE DDA Gildas Lopéré page 42 et 43

¹⁴⁵ Article 6313-1 du code santé public

Il en est de même pour la conférence régionale de santé et d'autonomie ¹⁴⁶ et du collège des offreurs de services de santé et du secteur médico-social où la représentativité des SDIS est insuffisante¹⁴⁷.

Les exemples qui suivent illustrent bien l'insuffisante association des SDIS à des sujets pourtant stratégiques.

Ainsi, par leur rapport conjoint ¹⁴⁸, les inspections générales de l'administration et des affaires sociales ont dénoncé que le SROS (schéma régional d'organisation de soins), ayant pour objet d'établir pour 5 ans les orientations en matière d'organisation de soins, ne soit pas mis en cohérence avec le SDACR, malgré l'obligation prévue en la matière¹⁴⁹.

Grâce à leur maillage territorial, l'implantation de leurs centres de secours, et leur service de santé, les SDIS s'impliquent pour remplir l'objectif annoncé publiquement par le Président de la République en mai 2012 «*de permettre l'accès à des soins urgents de la population en moins de 30 minutes* ».

La Ministre des Affaires sociales, de la santé et des Droits des femmes ne manquait pas de réaffirmer cette volonté de l'Etat en 2016¹⁵⁰. Il est éloquent de relever que la Ministre en charge de la santé n'avait pas cité explicitement les moyens des SDIS. Cette posture met ainsi en évidence l'insuffisante coopération entre les ministères de l'Intérieur et de la Santé¹⁵¹.

Il est à déplorer également que la composition des groupements hospitaliers de territoire (GHT) soit assurée sans consultation préalable des SDIS. Etalés jusqu'en 2021, leur déploiement vise à ce que les patients soient pris en charge dorénavant sur un territoire, constitué de plusieurs hôpitaux afin d'assurer par filière médicale un projet médical partagé. Dans les faits, les VSAV n'évacuent plus sur les victimes vers le centre hospitalier le plus proche mais vers la structure disposant de la spécialité médicale requise. Le délai d'intervention supplémentaire, la durée d'intervention majorée et le surcoût global de l'intervention sont à supporter unilatéralement par les SDIS.

¹⁴⁶ Décret n° 2010-348 du 31 Mars 2010 relatif à la conférence de santé et de l'autonomie

¹⁴⁷ Les présidents de conseils généraux des départements de la région proposent au directeur régional de la santé un représentant de SDIS

¹⁴⁸ Rapport en 2016 de IGA-IGAS sur l'évaluation de l'application du référentiel d'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente

¹⁴⁹ Circulaire interministérielle du 31 Décembre 2007 : page 46 du mémoire FAE DDA Gildas Lopéré

¹⁵⁰ Discours de Madame Marisol Touraine, le 30 Juin 2016 « *l'objectif est qu'une réponse au besoin des soins urgents de la population soit proposée sur tout le territoire, en s'appuyant sur l'ensemble des effecteurs de médecine d'urgence (structure des urgences, SMUR, le cas échéant organisation d'un réseau de médecins correspondants du SAMU) et en recherchant toutes les solutions qui peuvent être déployées localement* », page 26 mémoire Gildas Lopéré

¹⁵¹ Ce constat a été dénoncé page 67 du rapport d'information n°24 du Sénat portant sur « l'évolution de l'activité du secours à personne » par les Sénateurs Collombat et Troendlé, session 2016-2017

Sous-section 2 : de nouveaux financements à attribuer aux SDIS :

Les interventions réalisées pour le compte des SMUR :

la coordination de l'engagement des moyens de l'urgence pré-hospitalière est exclusivement assurée par le SAMU.¹⁵² Ainsi, il organise la médicalisation, l'évacuation vers un établissement public ou privé en impliquant le service public ou une entreprise privée de transport sanitaire.

Or, les SMUR ne disposant que rarement des moyens d'évacuation nécessaires (unité mobile hospitalière : UMH¹⁵³), recourent ainsi aux moyens des SDIS sans adresser, la plupart du temps, de compensation financière correspondant au montant de la dépense. Si un certain nombre de départements sont parvenus à établir une convention financière¹⁵⁴ équitable et représentative de la situation opérationnelle avec l'hôpital, siège du SAMU, il n'en demeure pas moins que la moitié restante subit, en raison de l'augmentation régulière des interventions, un préjudice financier conséquent¹⁵⁵.

L'Etat doit s'impliquer pour définir de nouvelles règles correspondant aux dépenses réelles des SDIS.

Les transports sanitaires et carences ambulancières :

¹⁵⁶La complexité du système de financement des transports sanitaires est établie. Dans les faits, une évacuation sanitaire¹⁵⁷ requiert une prescription médicale de transport établie par un médecin, en l'espèce, par le médecin régulateur du CRRA 15 (centre régulation et de réception des appels). Les différentes parties ont parfois des intérêts divergents entre un régulateur (l'agence régionale de santé), un payeur (l'assurance maladie) et les établissements de santé cumulant des fonctions d'organiseurs de transports et de prescripteurs.

¹⁵² Article R.6311-1 du code de la santé publique

¹⁵³ Article D.6124-12 du code santé publique

¹⁵⁴ environ la moitié

¹⁵⁵ Le 15 Mars 2019, par un communiqué de presse, Le Ministre de l'Intérieur a confirmé la nécessité « d'apporter *sans délai avec la ministre des Solidarités et de la santé, des réponses à la trop forte réponse opérationnelle exercée sur les services d'incendie et de secours en matière de secours aux personnes et plus encore des transports sanitaires ne relevant pas des compétences des sapeurs-pompiers* ».

¹⁵⁶ Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du mémoire FAE DDA de Gildas Lopéré page 43

¹⁵⁷ « constitue un transport sanitaire, tout transport d'une personne malade, blessée ou parturiente, pour des raisons de soins ou de diagnostic, sur prescription médicale ou en cas d'urgence médicale, effectué à l'aide de moyens de transports terrestres, aériens ou maritimes, spécialement adaptés à cet effet », article L.6312-1, du code de la santé publique

A ce titre, les transporteurs sanitaires privés sont habilités à intervenir dans le contexte de l'urgence pré-hospitalière¹⁵⁸. S'agissant de la garde ambulancière¹⁵⁹, celle-ci s'organise autour de secteurs de garde définis par des critères relevant de la direction de l'agence régionale de santé et notamment la localisation des structures hospitalières, les délais d'intervention, la population etc... Dans les faits le financement pose de réelles difficultés et les ambulanciers se désengagent de la garde. Cette désaffectation des transporteurs sanitaires privés est compensée, par décision unilatérale de la régulation médicale avec l'engagement des moyens des SDIS. Ces derniers assurent, une fois de plus, des missions ne rentrant pas dans leur champ initial de compétence. Ils ne bénéficient pas de la compensation financière correspondant à leurs dépenses.

Ces difficultés sont parfois d'une particulière acuité dans certains départements de la Grande Couronne parisienne tel que le Val d'Oise¹⁶⁰.

A défaut d'une réorganisation de la garde ambulancière, des conventions financières doivent impérativement être élaborées et la réglementation adaptée afin de permettre aux SDIS d'être, par exemple, compensés financièrement par l'assurance maladie¹⁶¹ et l'agence régionale de santé.¹⁶² « Ces préconisations¹⁶³ ont été reprises, sans être suivies d'effets à ce jour, par le rapport de la mission¹⁶⁴ d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) de Monsieur Le Député Pierre Morange en 2014 ». Ces difficultés perdurent.

¹⁵⁸ selon le référentiel commun du 09 Avril 2009 du ministère de la santé et des sports portant sur l'organisation de la réponse ambulancière à l'urgence, cette dernière se définit comme « toute demande d'intervention non programmée d'intervention non programmée nécessitant une réponse rapide et adaptée à l'état du patient ».

¹⁵⁹ Article R.6312-18 du Code santé publique

¹⁶⁰ En 2018, le Samu n'a comptabilisé que 960 carences ambulancières réalisées avec les moyens du SDIS alors que les départements assez comparables tels que la Seine et Marne et les Yvelines déclarent respectivement 6500 et 9578 carences.

¹⁶¹ En l'état actuel de la réglementation, les SDIS ne peuvent pas être financés par l'assurance maladie

¹⁶² Page 52 du mémoire de FAE DDA 2016 de Gildas Lopéré

¹⁶³ Préconisations n° 18, 19, 20, 21 et 22 du rapport de M. Eyssartier, conseiller général des établissements de santé : page 52 mémoire de Gildas Lopéré

¹⁶⁴ Un rapport de la cour des comptes de 2014 sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale aboutissait aux mêmes conclusions.

Section 3 : le subventionnement des investissements des SDIS :

Les SDIS participent, par la couverture des risques qu'ils assurent, à l'aménagement du territoire. Ce concept d'organisation de la réponse opérationnelle leur incombe à travers la déclinaison du SDACR.¹⁶⁵ Sous l'égide de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion de crise, une corrélation est à présent recherchée entre ce dernier et le contrat territorial de réponse aux risques et aux menaces (COTRRIM), émanation du contrat général interministériel créé à l'occasion de l'élaboration du livre blanc sur la sécurité et la défense nationale(LBDSN) paru en 2013.

Ainsi, des partenariats méritent d'être recherchés avec des opérateurs publics ou privés de façon à cofinancer certains investissements.

Sous-Section 1 : les financements européens :

L'union européenne accorde des participations financières aux Etats membres qui s'engagent dans des projets ou programmes correspondant à ses objectifs dans les domaines de l'innovation, d'emploi, de mobilité, d'environnement, de sécurité et de citoyenneté. Pendant la phase 2014-2020, c'est près de 900 milliards¹⁶⁶ d'euros de subventions qui ont été ainsi accordés.

Les subventions ou fonds européens sont allouables à de multiples partenaires tels que des entreprises, des associations ou organisations non gouvernementales, des étudiants ou des collectivités territoriales et leurs établissements de rattachement.

Le fonds européen de développement régional(FEDER) :

Il a pour finalité de contribuer à la progression durable, harmonieuse et équilibrée de l'Union européenne en coordonnant le développement des régions. Le FEDER doit promouvoir la cohésion territoriale, économique et sociale au sein de l'espace européen. Il doit assister les régions les plus isolées ou désavantagées (îles, montagnes ou secteurs peu peuplés).

¹⁶⁵ Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques

¹⁶⁶ Donnée : commission européenne,

Le chapitre budgétaire est alimenté sur l'exercice 2014-2020 à hauteur de 320 milliards d'euros¹⁶⁷.

Des porteurs de projets tels que des associations, des collectivités territoriales, des administrations, des centres de recherche, des centres de formation dans les domaines de l'industrie, de l'énergie, du développement local, de la culture et de l'innovation doivent être identifiés.

Onze objectifs thématiques en liaison avec ceux de la stratégie « EUROPE 2020 » composent le FEDER (annexe1 : point n°9)

¹⁶⁸*Un sous-programme relatif à la coopération européenne territoriale dénommé INTERREG réparti en 3 rubriques fait partie du FEDER. Celui dénommé INTERREG A fait référence au financement des projets établis dans le cadre de la coopération transfrontalière.*

Plusieurs SDIS ont mis à profit ce dispositif :

-«¹⁶⁹ le SDIS de la Haute-Savoie a expérimenté dans ce domaine et a ainsi bénéficié de fonds européens pour subventionner les investissements suivants :

- le réseau radio d'appel d'urgence dédié aux usagers de la montagne développé par le SDIS 74, en collaboration avec la protection Civile de la Vallée d'Aoste en Italie, l'Organisation Cantonale Valaisanne des secours en Suisse et le peloton de Gendarmerie de haute-Montagne en France. L'investissement était de 12 millions d'euros dont 3 millions d'euros au titre de subventions européennes
- la rénovation du service d'avertissement des coups de vent du Lac Léman permettant de renseigner de l'imminence d'un coup de vent ou orage. 22 phares sont ainsi répartis sur tout le périmètre du lac
- Le centre de secours principal de Chamonix a été financé à hauteur de 35 % par ce mécanisme.

¹⁶⁷ Nomenclature union européenne

¹⁶⁸ Transcription partielle d'éléments d'informations du mémoire FAE DDA Gildas Lopéré page 79

¹⁶⁹ Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du Mémoire Gildas Lopéré FAE DDA 2016 page 80 à 82

- Le financement de barrages flottants anti-pollution sur le lac Léman par les centres de secours Français et suisse

-le SDIS du Bas-Rhin a cofinancé avec les services allemands et des fonds européens la construction d'un centre de formation, d'entraînement et d'intervention sur le Rhin. Ce centre s'appelle le Centre Rhénan d'entraînement à la maîtrise des risques fluviaux(CRERF). L'Etat Français a d'ailleurs participé au financement au travers du FAI (fonds d'aide à l'investissement) ainsi que la région Alsace et le port autonome de Strasbourg ¹⁷⁰».

Le fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER):

Il est destiné à promouvoir la politique de développement des territoires ruraux tout en préservant l'environnement.

Durant la phase 2014-2020, la France a été le pays le mieux pourvu avec une dotation de 11,4 milliards d'Euros¹⁷¹. La gestion du FEADER est confiée aux conseils régionaux.

Les SDIS peuvent bénéficier de cette enveloppe dans le domaine de la défense extérieure contre l'incendie en milieu rural et forestier. Les collectivités du bassin Méditerranéen ont pu bénéficier de ces fonds pour satisfaire des besoins en cartographie, citernes et pistes.

Le mécanisme européen de protection civile :

Afin de promouvoir la coopération entre les Etats membres, l'Europe a créé le mécanisme européen de protection civile. Ainsi, les SDIS sont à même de disposer de moyens de projection européen en complément des leurs. Ces secours sont décomposés en modules comme en sauvetage-déblaiement : *le Heavy Urban Search and Rescue(HUSAR)*. Ils sont coordonnés par le Centre de coordination des interventions d'urgence (*Emergency Response Coordination Center-ERCC*)¹⁷².

¹⁷⁰ Informations émanant du Mémoire Gildas Lopéré FAE DDA 2016 page 81

¹⁷¹ Information émanant site www.europe-en-france-.gouv.fr

¹⁷² Transcription partielle d'éléments d'informations du mémoire de Gildas Lopéré page 84

Sous-Section 2 : les financements étatiques :

La dotation de soutien à l'investissement local(DSIL) :

Redéfinie par l'article 157 de la loi de finances 2018, cette dotation (définie à l'article L 2334-42 du CGCT) s'est substituée au fond de soutien à l'investissement public local. Elle a vocation à soutenir l'investissement des collectivités territoriales et à orienter leurs investissements vers les grandes priorités nationales en matière d'aménagement du territoire.

Les travaux éligibles¹⁷³ à la DSIL sont visés en annexe 1 point 10 .

Sa gestion est assurée au plan régional et départemental par l'Etat.

Aussi, les SDIS peuvent solliciter cette enveloppe pour réduire leurs investissements (mise aux normes des installations électriques des casernements et isolation thermique par exemple, etc.)

La dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) :

Cette subvention¹⁷⁴ est allouée sous conditions aux communes et aux établissements de coopération intercommunale afin de favoriser leurs investissements. Les SDIS, peuvent sous certaines conditions y être éligibles^{175 176}

En 2018, son montant global a été de 1,04 milliard (soit 50 millions de plus qu'en 2017)¹⁷⁷.

Les critères d'éligibilité sont visés en annexe 1 point 11.

Ainsi, les SDIS peuvent, au titre du maintien du service en milieu rural, solliciter cette dotation pour subventionner les travaux de rénovation, d'extension voire de nouvelles implantations d'unités opérationnelles.

¹⁷³ Circulaire conjointe des Ministres de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire en date du 07 Mars 2019

¹⁷⁴ La dotation des territoires ruraux est définie par l'article L.2334-32 du Code général des collectivités territoriales (modifiée par l'article 30 de la loi n°2011-1977 de 28 Décembre 2011).

¹⁷⁵ Note du 11 Mars 2019 du Ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales : NOR TERV 1906177

¹⁷⁶ Circulaire du Préfet du Morbihan en date du 04 Décembre 2018 adressée aux maires, présidents de groupements de communes, présidents d'EPCI sans fiscalité propre, relative à la programmation au titre de l'année 2019 des projets éligibles à la DETR

¹⁷⁷ Note d'information du 09 Mars 2018 des Ministres de l'intérieur et de la Cohésion des territoires : Réf : articles L.2334-32 à 39 du CGCT

A titre d'exemple, le SDIS du Morbihan a été subventionné en 2016 par la dotation d'équipement des territoires ruraux dans le cadre du maintien et du développement des services publics en milieu rural pour l'extension et la rénovation des centres de secours à hauteur de:¹⁷⁸

-1525 euros/m² pour locaux administratifs (taux maximal 20 %

-762,50 m² pour locaux techniques (taux maximal 20 %)

Chapitre 2 : vers la déclinaison d'une nouvelle organisation territoriale :

Dans le cadre de cette 2eme partie, nous excluons volontairement de mener une réflexion portant sur l'intérêt d'organiser les services d'incendie et de secours dans un cadre communal tant cette hypothèse semblerait peu rationnelle au regard des bienfaits et des améliorations générées par la départementalisation du service (loi°96-369 du 03 mai 1996) et des carences du passé. Le cadre communal était devenu obsolète et inadapté. Rien ne saurait militer dans le sens d'un revirement de position. Par ailleurs les schémas d'analyse et de couverture des risques laissent la latitude nécessaire aux autorités de tutelle pour tenir compte des éventuelles fluctuations et aménagements du territoire pour créer le cas échéant, de nouvelles unités afin de mailler, comme il se doit le département. En outre, la loi de départementalisation laisse toute latitude aux maires qui manifesteraient, le cas échéant, la volonté de créer des centres de première intervention communaux. Ces cas de figure sont extrêmement rares tant les éventuelles nécessités de créer de nouvelles structures consécutives à une nouvelle urbanisation ou aménagement du territoire ont vocation à être traitées par l'établissement public départemental.

¹⁷⁸Informations émanant mémoire Gildas Lopéré page 72

Section 1 : évoluer vers une organisation régionale des Services d'Incendie et de Secours :

Sous-Section 1 : La région : une collectivité territoriale remodelée géographiquement et fonctionnellement de façon récente par le législateur :

Afin de rendre plus efficace la gouvernance territoriale, de réduire le mille-feuille administratif et le déficit public, les gouvernements successifs se sont fixés l'objectif de renforcer le niveau régional, souvent au détriment des départements, par transfert d'attributions.

Une loi est promulguée le 16 Janvier 2015¹⁷⁹. Elle définit 12 nouvelles régions métropolitaines à compter du 1er Janvier 2016. Le contexte législatif est visé en annexe 1, point 12.

Sous-Section 2 : une indispensable évolution de la loi :

le niveau régional, qu'il soit déconcentré¹⁸⁰ ou décentralisé¹⁸¹, n'a que peu « d'accointance » avec les services de secours. Historiquement, seule la fédération nationale des sapeurs-pompiers fait état en 1973¹⁸² de la nécessité de mettre en œuvre un niveau supra départemental. En 1979¹⁸³, le Ministère de l'intérieur crée le CIRCOSC (centre Interrégional de coordination de la sécurité civile). Le concept organique régional ne prendra finalement pas corps et s'effacera au bénéfice de la zone en 1987¹⁸⁴.

L'intervention requise du législateur pour créer ce nouvel établissement public :

Évoluer d'un établissement public administratif départemental vers un établissement de même nature juridique mais d'un niveau géographique supérieur est juridiquement possible.

Toutefois, l'intervention du législateur, pour 2 raisons, est indispensable :

¹⁷⁹ Loi n°2015-29 du 16 Janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

¹⁸⁰ Loi de 1972 créant l'établissement public régional

¹⁸¹ Loi du 02 Mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, départements et régions

¹⁸² Information émanant du mémoire du capitaine Vogel « faut-il étatiser les sdis ? » page 46

¹⁸³ Circulaire n°79-1071 du 29 Novembre 1979 portant création du centre Interrégional de coordination de la sécurité Civile

¹⁸⁴ Loi n°87-565 du 22 Juillet 1987 relative à l'organisation civile, à la protection de la forêt contre l'incendie et à la prévention des risques majeurs.

- seule la loi peut autoriser la création d'un nouveau type d'établissement public¹⁸⁵
- des limites au principe de libre administration des collectivités territoriales ne peuvent être autorisées que par la loi¹⁸⁶.

Sous-Section 3 : l'absence d'autorité de police administrative de niveau régional :

Le préfet de région n'a pas de compétence en matière de sécurité civile¹⁸⁷ à contrario de son homologue de niveau départemental. Il ne serait pas cohérent dans l'hypothèse de l'organisation d'une structure de gestion de niveau régional que l'autorité de police administrative demeure départementale. Cette situation remettrait en cause la dualité de direction des services d'Incendie et de secours.

A contrario, conférer au préfet de région les mêmes attributions que le préfet de département en matière de police administrative et de gestion de crise aurait pour effet, au-delà du dimensionnement de la région (voir annexe 2 et 7), de dévaloriser la fonction du représentant de l'Etat dans le département. Ce projet ne recueillerait pas l'assentiment du corps préfectoral et a ainsi très peu de chance de voir le jour.

Sous-Section 4 : bilan de l'analyse prospective du projet :

- l'analyse des risques au plan régional autorisera une réponse plus cohérente des franges de territoires interdépartementales (implantation judicieuse des centres de secours)
- uniformisation des modes opératoires opérationnels avec mise en commun des équipes spécialisées, des centres de formation, des centres de traitement de l'alerte, etc.
- massification des achats

¹⁸⁵ Article 34 de la constitution, page 37 livre Professeur Viret et Colonel Queyla « sécurité civile en France, organisation et missions »

¹⁸⁶ Article 72 alinéa 2 de la Constitution

¹⁸⁷ Page 39 livre Professeur Viret et Colonel Queyla « sécurité civile en France, organisation et missions »

-mise en commun de certains services et fonctions supports : ressources humaines, formation, services techniques, ateliers, etc.

-plus grande facilité pour bénéficier de la mise à disposition de fonds européens

-périmètre d'action de l'établissement public coïncidant avec celui d'autres administrations

Points négatifs :

-risque financier lors de la création de l'établissement de généraliser à l'ensemble des personnels de la région les conditions d'emploi des agents départementaux les plus favorablement traités (régimes indemnitaires, temps de travail, avantages divers, etc.). Ceci a été constaté lors de la création des SDIS suite aux disparités qui régnaient entre les différentes unités intercommunales et communales.

- les régions ont parfois atteint des tailles très importantes, voire un certain gigantisme¹⁸⁸(annexes susvisées 2 et 7) suite à la loi du 16 Janvier 2015. Ainsi, il pourrait être dépassé un seuil critique en matière de gestion¹⁸⁹ des ressources humaines et d'organisation opérationnelle (annexe 3, 3bis et 4). Par ailleurs, les disparités peuvent être importantes d'une extrémité à l'autre de la région. Il serait alors nécessaire de créer des entités déconcentrées entre la direction régionale et les centres de secours gommant ainsi certaines économies d'échelles escomptées

-ressenti négatif des directeurs départementaux et de leurs adjoints dévalorisés par la démarche

-déficit d'image occasionnée par une « distanciation » entre la population et les sapeurs-pompier volontaires. Ces derniers entretiennent une histoire de proximité historique avec ce service public

-la région n'est pas en charge des problématiques sociales ni de solidarité relevant du département

¹⁸⁸ Région Nouvelle Aquitaine : 84 000Km²- 6 Millions d'hab.//région Occitanie :72 700Km² et 5,7 millions hab.

¹⁸⁹ Région Auvergne-Rhône-Alpes :34 700 sapeurs-Pompiers//Région Bretagne :11 400 sapeurs-pompier

-absence de volonté politique des présidents de conseils départementaux de se « séparer »¹⁹⁰ des sapeurs-pompiers et des présidents de conseils régionaux de les accueillir dans une nouvelle structure adossée à la région.

Section 2 : étatiser les services d'incendie et de secours :

Sous-section 1 : un sujet historique: la militarisation :

À plusieurs reprises, l'Etat a été tenté de conserver dans son giron les services d'incendie et de secours et plus précisément sous le statut militaire, gage de discipline, rigueur de professionnalisme. C'est notamment à la suite du tragique incendie de l'ambassade d'Autriche à Paris en 1802 qu'est fondé le bataillon qui protège encore, aujourd'hui sous une autre appellation, mais sous le même statut, la capitale. Lors de l'élaboration de la loi Cissey du 27 juillet 1872¹⁹¹, il est envisagé de militariser, un temps, les corps de Sapeurs-Pompiers, avant de finalement renoncer. En 1938, dans la cité phocéenne, suite à l'incurie constatée de l'unité locale, la militarisation fut le remède imposé par les autorités.

A la fin de la seconde guerre mondiale, le Ministre de l'intérieur nourrit le projet de militariser les sapeurs-pompiers communaux mais finit par renoncer suite à la contestation exprimée par les intéressés. Après la catastrophe de Feyzin, en 1966,¹⁹² il est demandé par le Ministre de l'intérieur au Colonel Casso, commandant le régiment parisien, de lui proposer des solutions prospectives. Ce dernier préconise la création d'un corps national à statut militaire assurant la défense des villes les plus importantes du territoire métropolitain. Après la fronde manifestée par la Fédération Nationale des Sapeurs-Pompiers de France, le projet est abandonné.

La proposition du Colonel Casso était certainement très cohérente et visionnaire. Toutefois, l'organisation des services de secours, sous son format actuel, servi par des agents fonctionnaires et volontaires¹⁹³, fait la preuve de son efficacité. Le sujet de militarisation n'est plus d'actualité.

¹⁹⁰ « Les services d'Incendie et de secours et les conseils départementaux sont unis par une relation d'affection durable » : propos de Monsieur Le Préfet Monzani, directeur général des services de l'assemblée des départements de France, entrevue avec Elève-Colonel Michel Houx le Mardi 12 Février 2019

¹⁹¹ La loi Cissey établit un service militaire universel

¹⁹² Explosion de la raffinerie près de Lyon

¹⁹³ 79°/° de SPV ; 16°/° de SPP et 5 °/° de militaires

Il convient toutefois de noter que 2 unités Parisienne et Marseillaise ont conservé leur statut militaire et font référence dans le monde. Leur professionnalisme et compétence leur confèrent un éclat que nul ne saurait contester¹⁹⁴.

Sous-section 2 : un débat relancé par un bilan tronqué de la départementalisation et la réforme territoriale :

La construction des corps départementaux s'est concrétisée par amélioration significative des moyens humains et matériels et par voie corollaire de nouvelles dépenses. Cette augmentation budgétaire a quelquefois été mal appréhendée par les nouveaux exécutifs départementaux d'autant plus que les négociations avec les organisations syndicales ont parfois été âpres¹⁹⁵. Ces situations ont pu occasionner, ici ou là, de la part de la classe politique une attitude de méfiance vis-à-vis des sapeurs-pompiers.

C'est dans ce contexte que plusieurs projets de lois sont déposés sur le bureau de l'assemblée nationale afin de transférer les SDIS à l'Etat¹⁹⁶. Par sa proposition de loi du 16 juillet 2003¹⁹⁷, le député Bacquet projetait d'intégrer les Sapeurs-Pompiers à la fonction publique d'Etat¹⁹⁸. En décembre 2008, le député Mancel a confirmé sa volonté d'étatiser ces services en déposant un nouveau projet de loi.

De plus, l'assemblée des départements de France a fait part de son mécontentement face à l'attitude de l'Etat prescrivant d'autorité des dépenses aux collectivités territoriales sans concertation préalable. L'idée de transférer les compétences des SDIS à l'Etat a indiscutablement parcouru du chemin. Toutefois, les présidents de conseils généraux furent partagés. C'est ainsi qu'au cours de la réunion de la CNIS (conférence nationale des services d'incendie et de secours), le 20 janvier 2009, la 1ère moitié des présidents de conseils généraux

¹⁹⁴ Le 15 Avril 2019, la BSPP a brillé de tout éclat en parvenant à circonscrire le très violent incendie qui menaçait de détruire la Cathédrale Notre Dame de Paris

¹⁹⁵ Monsieur Michel Mercier, ministre de l'espace rural et de l'aménagement du territoire, président du conseil général du Rhône, déclarait le 13 Novembre 2009, dans le cadre de la journée d'étude « faut-il étatiser les SDIS ? » à Lyon : « les Sapeurs-pompiers doivent apprendre à modérer leurs exigences »

¹⁹⁶ Projets de lois du 07 Novembre 2002 et du 16 Juillet 2003 des députés Mancel et Bacquet : information émanant Mémoire du Capitaine Vogel : « faut-il étatiser les SDIS ? » page 26

¹⁹⁷ Mémoire du Capitaine Vogel : « faut-il étatiser les SDIS ? » page 28

¹⁹⁸ « L'Etat est le 1^{er} garant de la sécurité des concitoyens et que d'autre part, le rattachement des Sapeurs-Pompiers professionnels à la fonction publique territoriale n'est pas pertinent compte tenu de de la spécificité de leurs missions, voire inadapté et contreproductif en terme de protection civile et de sécurité nationale ».

a opté pour l'intégration du SDIS au conseil général, la seconde s'est prononcée en faveur de l'étatisation.

Finalement, ces projets de lois n'ont pas prospéré.

Par ailleurs, le projet de réforme des collectivités territoriales de 2010 et la perspective de supprimer les départements annoncés par le gouvernement Valls en 2014 ont alimenté la possibilité de transférer les SDIS à l'Etat.¹⁹⁹

Sous-section 3 : différents modèles potentiels et degrés d'étatisation :

dans son mémoire portant sur l'étatisation des SDIS, le Capitaine François Vogel²⁰⁰ envisage plusieurs configurations possibles en termes d'intégration par l'Etat :

« Une absorption totale. Ainsi, les SDIS constitueraient des structures déconcentrées dépourvues de la personnalité morale. Par analogie avec la loi du 03 mai 1996, tous les moyens humains et matériels seraient transférés sur la base d'une mise à disposition ou transférés en pleine propriété.

Cette hypothèse ne serait pas dépourvue d'intérêt pour l'Etat au regard des investissements engagés par les collectivités territoriales et de la qualité du service qui en résulte. Le bilan n'est toutefois pas uniforme sur le territoire national ; les ressources financières étant très disparates.

-un transfert total ou partiel des personnels à l'Etat en maintenant la gestion des moyens du parc bâtementaire aux collectivités par analogie avec les collèges et lycées relevant respectivement du conseil départemental et régional.

Les personnels pourraient être administrés selon plusieurs schémas :

¹⁹⁹ Mémoire du Lieutenant-Colonel Goulet, FAE DDA n°2014 page 127 « André Vallini, secrétaire d'Etat à la réforme territoriale affirme que le département restera un cadre d'exercice déconcentré de l'Etat tout en préconisant une renationalisation des SDIS. Il est singulier de constater que ces derniers ne l'ont jamais été. S'agissant de l'association des maires de France, son président Jacques Pelissard indique par voie de presse le 23 mai 2014 que les services départementaux d'incendie et de secours seraient repris en main par l'Etat ».

²⁰⁰ Transcription d'éléments d'informations émanant du Mémoire Capitaine Vogel « faut-il Etatiser les SDIS ? » page 128

1.les personnels relèveraient tous de la fonction publique d'Etat y compris les Sapeurs-pompiers volontaires²⁰¹

2.les établissements publics déconcentrés ou les collectivités se verraient affectés des personnels de l'Etat. Ce dispositif permettrait notamment de différencier le traitement des SPP et des SPV. Ces derniers pourraient demeurer attachés administrativement de façon locale alors que les SPP dépendraient de la fonction publique d'Etat en étant mis à disposition ».

Sous-section 4 : Une fausse bonne idée :

Il serait illusoire de considérer que l'étatisation des SDIS aurait pour effet de solutionner leurs difficultés de financement. L'Etat est d'ores et déjà très endetté²⁰² et n'a pas d'intérêt à réaliser cette opération pour les raisons suivantes :

-les dépenses de SDIS risquent de s'accroître

-l'Etat n'a pas les moyens financiers d'absorber ces structures et encore moins la capacité à couvrir l'évolution des charges à venir

- le milieu des sapeurs-pompiers est par essence très revendicatif et il est « confortable » pour le pouvoir central d'être détaché du dialogue social et de l'âpreté des négociations. Aucun ministre de l'Intérieur ne souhaitera s'engager dans cette voie et supporter ces désagréments risqués au plan politique.

-la disparité entre les territoires ne pourrait être gommée par une démarche de centralisation.

Examinons les conséquences que pourrait revêtir pour les différentes catégories de personnels ce processus s'il était mené à son terme :

a) Sapeurs-Pompiers volontaires :

²⁰¹ Article n°1 de la loi n°2011-851 du 20 Juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique

²⁰² Mentionner indication sur endettement de l'Etat et déficit public

Ils représentent 79% de nos effectifs et à ce titre constituent la singularité de notre dispositif français de sécurité civile et son pilier. Ils doivent par conséquent être impérativement préservés.

Aspects positifs :

-possibilité de renforcer les réservistes

Aspects négatifs:

-défaut d'identité du SPV avec son environnement local

-précarisation du volontariat

b) Personnels relevant de la filière administrative et technique :

il serait aisé d'assurer la gestion de carrière de ces personnels dans une structure nationale.

Aspects positifs :

-mobilités facilitées

-possibilité de valoriser les déroulements de carrière

c) Sapeurs-Pompiers professionnels:

Aspects positifs :

-transversalité vers les autres corps de l'administration voire des Institutions européennes

-déroulement de carrière facilité par un parcours valorisé dans un cadre devenu national

-uniformité des rémunérations

-élargissement du recrutement

-gestion uniforme des ressources humaines

Aspects négatifs:

-perte de dialogue entre les personnels et l'autorité d'emploi devenue centrale et unique ;
impossibilité de solutionner les problèmes par des relations de proximité

-mobilité géographique pouvant être imposée.

Analyse qualitative du processus :

Aucun argument probant ne s'impose en faveur d'un changement radical d'organisation.

Section 3 : une indispensable adaptation à l'évolution des territoires :

Sous-Section 1 : l'abandon d'un modèle unique :

Il est avéré que, suite aux différentes lois récentes impactant notre organisation territoriale aboutissant à la montée en puissance de la région et l'affirmation de l'intercommunalité, la question de la suppression pure et simple du département s'est posée. Ce sujet a divisé un temps la classe politique avant d'être finalement « enterré » devant le lobby puissant de l'assemblée des départements de France s'appuyant notamment sur la sensibilité des compétences sociales du département. En outre, dans certains secteurs ruraux, le département fait fonction de coopération intercommunale.

La volonté politique semble finalement militer vers :

- la suppression d'un niveau du mille-feuille territorial (région, département, coopération intercommunale, commune).

- l'abandon d'un modèle unique et la mise en œuvre de solutions variables prenant en compte les particularités locales : existence de métropole, urbanisation, ressource financière, sociologie, caractéristique géographique (montagne, façade maritime, etc.).

Par voie de conséquence, se pose inévitablement la question de l'aménagement et de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités et établissements publics.

L'élaboration d'une nouvelle carte territoriale :

De façon prospective, il apparaît nécessaire de dresser une nouvelle carte territoriale reposant sur la diversité et la différenciation. Ainsi, au cours de l'été 2014, le législateur et une étude menée par Éric Guily²⁰³ présentent une « maquette » mettant en évidence 3 schémas distincts.
²⁰⁴« *L'homogénéité institutionnelle des territoires (modèle unique) ne peut être conciliée avec la volonté de dynamiser l'économie et la démographie. Dans le même état d'esprit qui a globalement prévalu à l'élaboration de la carte régionale, il est défendu 3 possibilités d'avenir pour définir les nouvelles limites départementales* ».

a) les territoires métropolitains :

Dans les secteurs très urbains et à potentiel économique avéré, la métropole pourrait se substituer au département. La loi de janvier 2014 relative aux métropoles²⁰⁵ le prévoit expressément. Ainsi promulguée le 23 janvier 2014, elle prévoit un statut particulier aux grandes agglomérations.

A ce jour, on compte :

- 12 métropoles de "droit commun" (Bordeaux, Brest, Grenoble, Lille, Montpellier, Nancy, Nantes, Nice-Côte d'Azur, Rennes, Rouen, la métropole européenne de Strasbourg, Toulouse) ;
- 2 métropoles à statut particulier (la métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille-Provence ; voir annexe 1 ; point n° 13) ;
- 1 collectivité territoriale à statut particulier dotée des compétences d'une métropole et d'un département (la métropole de Lyon).

Le cas précurseur en matière d'organisation des services d'Incendie et de secours de l'agglomération Lyonnaise :

Lyon bénéficie d'un régime spécial avec la création au 1er janvier 2015 d'une nouvelle collectivité territoriale : la Métropole de Lyon. Dotée d'un statut unique en France, elle résulte de la fusion des compétences anciennes du Grand Lyon (ex Communauté urbaine) et du Conseil

²⁰³ Éric Guily est directeur d'un cabinet de conseil en stratégie de communication (CLAI) et ancien directeur général des collectivités locales. Il a rédigé l'ouvrage « *Il y a 30 ans, l'acte I de la décentralisation ou l'histoire d'une révolution tranquille* »

²⁰⁴ Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du Livre d'Éric Guily page 156

²⁰⁵ Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

Général sur le territoire de la métropole. Elle est dotée d'une clause de compétence générale²⁰⁶
²⁰⁷. Un nouveau département du Rhône a été créé sur le territoire restant.

Conséquences sur l'organisation des services d'incendie et de secours :

Le législateur a transposé la création de la métropole en créant le service départemental métropolitain d'incendie et de secours. Ce nouvel établissement public est géré par un conseil d'administration dont la composition des membres est proportionnelle aux territoires représentés²⁰⁸. Ses attributions sont rigoureusement analogues à celles d'un SDIS²⁰⁹.

Au-delà du changement institutionnel et des règles de financement, cette évolution n'a eu aucune incidence dans l'organisation quotidienne des secours et l'implication des agents.

Sous-Section 2 : Examen d'une proposition de réorganisation des territoires urbains, péri-urbains et ruraux :

²¹⁰cette étude impose de déterminer les secteurs où une agglomération suffisante se serait constituée afin d'être en capacité d'animer une activité économique, démographique générant de la croissance.²¹¹

²⁰⁶ La Métropole de Lyon règle par délibération toutes les affaires d'intérêt métropolitain.

²⁰⁷ La Métropole de Lyon assure les conditions de son développement économique, social et environnemental au moyen des infrastructures, réseaux et équipements structurants métropolitains." - Code général des collectivités territoriales - Article L3611-2 du CGCT.

²⁰⁸ 14 élus de la métropole, 3 élus du département du Rhône et 5 élus représentant les communes du département du Rhône

²⁰⁹ Le SDMIS est un établissement public chargé de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Il comporte un corps départemental et métropolitain de sapeurs-pompiers, un service de santé et de secours médical, et est organisé en centres d'incendie et de secours. Il concourt également, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence. Dans le cadre de ses compétences, le SDMIS exerce les missions suivantes : -1. La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile- 2. La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours- 3. La protection des personnes, des biens et de l'environnement- 4. Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation

²¹⁰ Transcription partielle d'éléments d'informations émanant du livre Éric Guily « POUR EN FINIR AVEC LE MILLEFEUILLE TERRITORIAL » pages 154 à 157

²¹¹ « S'agissant de la ruralité, elle peut être définie comme un secteur vaste, à densité de population limitée, dépourvue de bassin urbain doté d'un cœur économique. A cet effet, l'INSEE assimile à rural les communes inférieures à 2000 habitants mais ne prévoit pas de seuil pour les départements ».

Ainsi on pourrait considérer selon la proposition de Messieurs Éric Guily²¹² et Olivier Régis que :

-dans les agglomérations structurées à population importante (100 000 habitants environ), celles-ci assumeraient des compétences réputées départementales. Il pourrait subsister un département résiduel susceptible de se regrouper avec un ou des départements limitrophes

-dans les zones périurbaines, administrées notamment par des communautés de communes, les attributions du conseil départemental seraient maintenues

-en secteur rural, le département aurait vocation à se maintenir dans sa configuration actuelle en intégrant les fonctions dévolues à l'intercommunalité

Ainsi, en référence à ces critères, les auteurs proposent dans leur ouvrage « *Pour en finir avec le mille-feuille territorial* » une nouvelle carte territoriale forte de 49 départements métropolitains.

Certains hommes politiques, farouchement opposés à la suppression uniforme des départements mais ouverts à un « aménagement » territorial formulent des propositions se rapprochant de celles de l'ouvrage susvisé.

Ainsi,²¹³Jean-Michel Baylet²¹⁴, et les radicaux de gauche prônent le maintien de 54 départements²¹⁵. L'association des maires de France indique, « *que les départements doivent perdurer. En effet, 90 % des départements de France ne sont pas soumis à l'influence d'une métropole²¹⁶* » .

²¹² Page 157 livre M. Guily

²¹³ Livre Éric Guily page 158

²¹⁴ Interview sur RMC info le 11 Octobre 2014, livre M. Guily page 158

²¹⁵ Chiffre intermédiaire entre les 50 départements dont la population est inférieure à 500 000 habitants et les 59 dont la densité est inférieure à 100 hab/km² ; Livre Éric Guily page 159

²¹⁶ Livre Guily page 158

Etudions leurs propositions en terme d'organisation territoriale à l'échelle de 2 régions :

-Hauts-de-France :

- la métropole de Lille et les différentes communautés d' agglomérations (Arras-Douai-Lens-Valencienne-Calais-Dunkerque-etc.) absorbent sur leur territoire respectif les attributions du conseil départemental
- les 2 conseils départementaux « résiduels » du Nord et Pas-de-Calais fusionnent
- la Somme et l' Aisne ne seraient pas impactées
- l'Oise pourrait être rattachée à l' Ile de France (droit d'option)

-Normandie :

- la métropole de Rouen intègre les attributions du conseil départemental
- la Seine-Maritime (sans la métropole du Rouen et l'EPCI du Havre) et l'Eure fusionnent (chef-lieu : Rouen)
- le Calvados, l'Orne et la Manche se regroupent (chef-lieu :Caen)

a) Bilan de la démarche :

Région Hauts de France :

Population département Nord : 2 605 200/Population métropole Lille :1 141 400

Population EPCI Nord +100 000hab (hors métropole) : 928 000

Population zone rurale Nord : 535 800

Population département Pas-de-Calais :1 472 600

Population EPCI Pas de Calais de +100 000 hab :1 081 300

Population zone rurale Pas de Calais : 391 300

La population cumulée de la zone rurale des 2 départements (Nord et Pas de Calais) est de : 927 100 habitants

Points positifs :

- suppression d'un niveau du mille-feuille territorial
- bénéfice financier : réduction déficit public supposée à terme
- population cumulée des 2 secteurs ruraux des départements du Nord et Pas-de-Calais (927 100 hab) est « classique » en terme d'importance et de gestion

Points négatifs :

- processus difficile à mener au plan politique et objet d'oppositions multiples
- anciens départements du Nord et Pas de Calais morcelés en plusieurs entités comportant des enclaves (métropole de Lille et EPCI)
- difficulté majeure de gestion au sein des départements du Nord et du Pas-de-Calais en raison de l'existence d'autorités distinctes (métropole, EPCI Havre et conseil départemental)

b) bilan de la démarche Région Normandie :

Population département Seine Maritime : 1 264 000

Population métropole Rouen: 489 400

Population EPCI Seine-Maritime de +100 000 hab (hors métropole) : 236 100

Population zone rurale Seine-Maritime : 538 600

Population totale département Eure : 606 400

Population cumulée des 2 départements Seine-Maritime et Eure (hors métropole et EPCI Havre) : 1 145 000

Population cumulée départements : Orne, Calvados et Manche : 1 481 400 hab

Points positifs :

- suppression d'un niveau du mille-feuille territorial
- bénéfice financier : réduction déficit public vraisemblable

- le bassin de population cumulée des 2 secteurs ruraux des départements de la Seine-Maritime et Eure (1 145 000 hab) et des 3 départements(Calvados, Orne et manche : 1 481 400 hab) est adaptée à une gestion des services d'Incendie et de secours

Points négatifs :

- processus difficile à mener au plan politique, notamment le regroupement des départements
- territoire de la Seine-Maritime morcelé en plusieurs entités comportant enclaves
- difficulté majeure de coordination de gestion au sein du département de la Seine-Maritime en raison de l'existence d'autorités distinctes(métropole, EPCI Havre et conseil départemental)
- nouveau territoire constitué de la fusion de 3 anciens départements(Orne, Calvados et Manche) est vaste et nécessite une organisation sectorielle d'un type nouveau. Cette difficulté est toutefois surmontable et mériterait d'être approfondie.

Sous-section 3 : synthèse du processus pour les 2 régions test en terme d'organisation des services d'incendie et de secours :

Avantages :

-le regroupement des départements, selon leur importance, présente de nombreux avantages (démarches de mutualisation, centralisation des équipements, uniformité opérationnelle, réduction des dépenses, etc.)

-la démarche de fusion d'une métropole avec un conseil départemental s'avère très pertinente lorsqu'elle permet à la structure de gestion nouvellement créée des services de secours d'englober la zone rurale du département située en dehors de la métropole à l'instar de l'organisation Lyonnaise(SDMIS)

-cohérence en matière de pouvoir de police administrative préfectorale dévolue au même préfet de département

Inconvénients :

1. l'hypothèse consistant à transférer par exemple (proposition de E. Giuly) les attributions des conseils départementaux du Nord et du Pas-de-Calais) aux EPCI importants telles que les métropoles et les communautés d'agglomérations de plus de 100 000 personnes a pour effet de morceler les territoires. Ainsi, cette division, avec des autorités de gestion distinctes soulèverait des difficultés majeures d'organisation, de gestion et de coordination (manque d'uniformité, financement, opérationnel).

Si les services d'incendie et de secours adoptaient ce découpage, cela reviendrait de toute évidence à l'ère de la pré-départementalisation dont les insuffisances majeures ont précisément motivé l'élaboration de la loi du 03 mai 1996. Des règles d'organisations opérationnelles relatives notamment aux franges limitrophes aux différentes zones devraient être élaborées. De plus, les zones rurales des départements fusionnées devraient être supportées par une nouvelle structure administrative nécessitant une intervention du législateur et la définition des règles spécifiques de financement et de gestion.

2. le regroupement partiel, dans une même structure, de territoires émanant de départements différents, poserait inéluctablement des difficultés en matière de déclinaison du pouvoir de police administrative du préfet. Il serait alors nécessaire de revoir le découpage administratif des territoires définissant la zone de compétence des préfets. Ces derniers n'adhéreraient pas à ce projet

3. accentuation de la fracture territoriale avec coexistence des territoires prospères et « laissés pour compte ».

Sous-Section 4 : Une alternative porteuse d'intérêt : la fusion des départements ruraux :

bien que la loi permette, à l'initiative des exécutifs locaux²¹⁷, un regroupement des départements (voir annexe 1 ; point 14), il semble quasiment exclu que l'étude et la proposition

²¹⁷ article L.3114-1 du code général des collectivités territoriales

d'Éric Guily ou un processus analogue trouvent un aboutissement concret rapidement faute de volonté :

-du législateur

-des élus locaux.

En effet, un tel « big bang » territorial ne suscite, en l'état, que trop peu d'adhésion.

Toutefois, la réduction du mille-feuille territorial reste un objectif à atteindre à moyen terme, ce point semble recueillir le consensus.

Un processus gradué, soit en plusieurs étapes, pourrait raisonnablement s'envisager.

Il pourrait consister à ce que, dans un premier temps, en raison d'une taille minimale à définir, certains départements ruraux limitrophes, au nombre de 2 au maximum fusionnent.

A ce titre, il est intéressant de constater selon un sondage non exhaustif réalisé sans tenir compte, précisément du contexte politique, social et administratif local, de l'effectif cumulé des populations de 2 départements limitrophes, exemple :

Hautes-Alpes et Alpes de haute-Provence : 303 900 habitants//Aveyron et Cantal : 421 500hab

Lot et Lot et Garonne :501 800 habitants

Meuse et Vosges : 545 400 habitants

Cher et loir et Cher : 630 700 habitants

Tarn et Tarn et Garonne : 649 000 habitants

Haute –Marne et Marne : 740 200 habitants

Ardennes et Aisne : 795 000 habitants

Doubs et Jura : 800 000 habitants

Haute-Vienne et Vienne : 808 800 habitants

Gard et Lozère : 821 400 habitants

Indre et Indre et Loire : 825 600 habitants

Ardèche et Drôme : 844 000 habitants

Mayenne et Sarthe : 866 000 habitants

Haute-Loire et Loire : 988 000 habitants

Côte d'Or et Saône et Loire :1082 600 habitants.

Ce nouveau découpage territorial, inachevé bien entendu et arbitraire, pourrait être transposé à l'organisation des services d'incendie et présenterait plusieurs avantages :

- bassin de population en parfaite adéquation avec les capacités de gestion administrative, financière et opérationnelle des services de secours.

- dimensionnement humain de la structure réaliste

- réduction des dépenses par effet de massification

- limitation des équipements (salles de réception des appels d'urgence, ateliers, écoles, maisons à feux...).

Au-delà du bouleversement historique et de la remise en cause de structures administratives départementales multiséculaires (le département), cette solution est à bien des égards très intéressante, réaliste et ne semble pas présenter d'inconvénients majeurs ou insurmontables. Elle suppose bien évidemment de remettre en cause notre modèle organisationnel, nos méthodes de travail en mettant à profit les nouvelles technologies.

Une question prégnante se pose toutefois : quelle est la volonté politique pour engager ces réformes ?

Conclusion

L'efficacité des services d'incendie et de secours français se fonde notamment sur la richesse de son histoire, la diversité de ses acteurs et la cohérence de son organisation.

En effet, si la sécurité de nos concitoyens est une mission régaliennne, le législateur a notamment fait le choix par un processus législatif en plusieurs étapes de répartir les rôles en échelons hiérarchisés, fort du postulat que la sécurité civile est l'affaire de tous.

Au niveau national, le ministère de l'intérieur définit l'organisation et met en œuvre le contrôle : « l'Etat est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national, il en définit la doctrine et coordonne les moyens, il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre d'information et d'alerte de populations ».

Au plan local, après une histoire communale et un processus de maturation qui a traversé le XX^{ème} siècle, il a été défini de décliner les services d'incendie et de secours dans le périmètre départemental par un financement supporté de façon quasi exclusive par les collectivités territoriales (département et communes) et les établissements de coopération intercommunale. Cette organisation est incontestablement un succès sur le plan opérationnel et ne justifie en aucune manière d'être bouleversée. En effet, nul ne saurait contester que le département est un échelon pertinent pour organiser ces services. Ce niveau est en effet particulièrement adapté pour concilier la notion de proximité, valeur historiquement prégnante de la lutte contre l'incendie et les démarches d'entraide et de solidarité des moyens émanant des centres de secours communaux.

Or, les SDIS sont financés majoritairement par les conseils départementaux. Ces derniers sont soumis à des injonctions contradictoires. En effet, ils subissent des difficultés financières majeures au regard de dépenses dans le domaine du social qui ne vont cesser de s'accroître (vieillesse de la population, coût de la maladie, désertification médicale) et d'un Etat animé par la volonté de limiter son déficit public en limitant ses dotations financières.

Des choix de société devront être décidés par la classe politique pour organiser, assumer ces dépenses et réinventer de nouvelles solutions dépassant de très loin le niveau de décision des conseils départementaux. Si ces derniers se doivent d'atteindre, à leurs niveaux, des objectifs de rigueur budgétaire, ils ne peuvent, néanmoins, être seuls dépositaires de la gestion d'une

problématique intéressant la société dans son ensemble. Un statu quo en la matière pourrait compromettre leur existence. L'Etat se doit d'organiser une consultation des parties concernées et agir en conséquence.

Si le sort du SDIS semble structurellement et intimement lié à celui du conseil départemental tel un cordon ombilical, aucune prospective portant sur l'avenir des territoires ne peut à court terme poser avec certitude l'avenir du département en qualité de collectivité territoriale. La loi du 06 aout 2015 portant sur la nouvelle organisation de la république devait pourtant, comme d'autres initiatives parlementaires antérieures, officiellement décider de sa disparition. Dans les faits, le département a encore un bel avenir. Il va en effet perdurer d'autant plus que la création de nouvelles régions devenues très importantes, légitime l'existence d'une structure intermédiaire entre elles et les communes (ou leurs groupements). Les racines du département sont profondes, ses compétences sociales sont très appréciées de la population. Sa suppression nécessite une majorité parlementaire suffisamment large pour modifier la constitution. Le quinquennat en cours ne devrait pas remettre en cause cette collectivité. Aucun gouvernement ne devrait se risquer à une entreprise aussi politiquement délicate.

Aussi, en l'état, les services d'incendie et de secours, indépendamment de leur périmètre d'organisation, doivent s'engager impérativement sur la recherche d'économies ou obtenir de nouvelles recettes :

-les pratiques de mutualisation sont encore appliquées de façon frileuse. Des gains non négligeables peuvent être réalisés en regroupant les centres de traitement des appels d'urgence, les structures de formation, en mutualisant les achats (groupement de commandes), les équipes spécialisées, les expertises, savoir-faire etc...

-l'augmentation constante et régulière ces dernières années des interventions dans le domaine du secours d'urgence à personnes n'est plus supportable. Elle obère les finances du service et le désorganise. Ainsi que le recommande le rapport d'information n° 24 du Sénat 2016-2017, l'Etat doit corriger cette situation. Il convient de définir de nouvelles règles d'engagement et un financement équitable pour les SDIS notamment dans la compensation relative aux urgences SMUR et aux carences ambulancières. Ils doivent par ailleurs être davantage associés à la définition des règles définissant leur engagement opérationnel. L'Etat doit veiller à faire coïncider les schémas structurants tels que le SDACR et le SROS et « reprendre la main » sur les agences régionales de santé, devenues autonomes.

-des partenariats justifient d'être recherchés afin d'obtenir des financements européens et des subventions d'Etat (dotation de soutien à l'investissement local, à l'équipement des territoires ruraux, etc.).

Quant au sujet prégnant de la définition du territoire le plus adapté pour organiser les services d'incendie et de secours, nous avons étudié différentes hypothèses de substitution au département quel que soit le devenir de ce dernier :

-la création d'un service régional d'incendie et de secours :

Il est incontestable que la région permettrait de mutualiser un certain nombre de fonctions support et les dépenses. Toutefois, on relève une absence de volonté politique de s'engager dans cette voie tant des élus régionaux que départementaux. De surcroit, le législateur dont l'intervention serait également indispensable pour créer une nouvelle catégorie d'établissement public n'entend pas porter un tel projet qui nécessiterait en outre de doter par cohérence les préfets de régions des pouvoirs de police détenus par les préfets de départements. L'idée de provoquer un tel bouleversement de l'organisation administrative de l'Etat n'a aucun avenir d'autant plus que le nouveau dimensionnement des régions ne semble pas se prêter à la gestion, dans une même structure, d'effectifs d'agents en si grand nombre.

-l'étatisation sous un statut militaire ou civil :

L'hypothèse d'une militarisation des sapeurs-pompiers des villes les plus importantes fut un temps envisagé par le Ministre de l'Intérieur. Cette perspective ne suscite désormais aucune adhésion et n'est plus d'actualité

Créer un corps national civil relevant de la fonction publique d'Etat ne manquerait pas de poser avec acuité le problème du volontariat, cheville ouvrière de notre dispositif national de sécurité civile français. Alors que le sapeur-pompier volontaire trouve son histoire et ses motivations dans le concept de proximité, aujourd'hui essentiel, il est peu probable qu'il puisse s'adapter à une gestion centralisée dépourvue de souplesse.

Aussi, un autre dessein pourrait s'envisager, celui d'une organisation territoriale mettant un terme à l'uniformité actuelle fondée sur l'existence d'un département dans son périmètre historique mais redessiné sur des critères de dynamisme économique et démographique. Ainsi, tenant compte de l'éventuelle existence d'une métropole ou d'agglomérations importantes ou encore de territoires à dominante rurale, la carte des départements ne disparaîtrait pas mais serait fortement remaniée.

Dans ce cadre, l'intérêt et l'adaptabilité de l'organisation des services d'incendie et de secours s'avèrent tout à fait variables selon les cas de figures suivants :

a) département doté d'une métropole ayant absorbé les attributions du conseil départemental sur son territoire mais n'excédant pas ses frontières :

Le service départemental métropolitain du Rhône est l'exemple concret d'une adaptation réussie, reproductible et exemplaire.

b) métropole organisée sur plusieurs départements :

-l'hypothèse de morceler l'espace et de confier à des autorités de gestion distinctes le territoire métropolitain et rural aurait pour conséquence de renforcer la fracture territoriale et serait incohérent en terme d'organisation des services de secours

-la seconde solution visant à cumuler dans une nouvelle entité l'intégralité des populations des départements concernés pourrait parfois s'avérer critique en terme d'importance des effectifs de personnels à gérer

c)le morcèlement des territoires départementaux soumis à des autorités de gestion différentes serait incohérent en termes de gestion et de coordination opérationnelle

d)il serait dressé le même constat si des territoires partiels de départements distincts étaient regroupés

e) fusion des départements ruraux limitrophes :

Cette solution semble tout à fait intéressante notamment au plan des économies budgétaires à réaliser par la mise en œuvre des démarches de mutualisation.

En ultime réponse à la question posée par ce mémoire, il semble pertinent d'indiquer que la déclinaison départementale des services d'incendie et de secours, non seulement, n'est pas révolue, mais elle a encore un bel avenir. Son destin reste conditionné à la mobilisation conjointe de tous les acteurs concernés :

-l'Etat (gouvernement et parlement) doit jouer pleinement son rôle et réguler les enjeux de société. Ainsi, des choix politiques nationaux portant sur le devenir des dépenses sociales et la répartition financière équitable du secours à personne doivent être opérés. Par ailleurs, il doit être mis un terme aux décisions unilatérales par le Ministère de l'intérieur de réformes

catégorielles très onéreuses et très favorables aux sapeurs-Pompiers professionnels sans contrepartie.

-les élus départementaux et locaux doivent s'impliquer pour moderniser et réformer les territoires

-les sapeurs-pompiers professionnels, par le biais de leurs représentants, doivent se montrer raisonnables et moins enclins à susciter la dépense.

Tout un programme...

Table des matières

Introduction		14
Partie I	La fragilisation d'un établissement public départemental adossé à une collectivité territoriale au destin incertain.	9
Chapitre I.	La genèse de la construction départementale	9
<i>Section 1</i>	<i>Une organisation communale façonnée par le pouvoir de police administrative générale dévolue au maire</i>	9
Sous-section 1	Une compétence de proximité historique	9
Sous-section 2	Une compétence de proximité entretenue	10
<i>Section 2</i>	<i>Une histoire communale et intercommunale</i>	11
Sous-section 1	De l'antiquité au XIX ^{ème} siècle	11
Sous-section 2	La création de la garde nationale	11
Sous-section 3	Vers une organisation intercommunale	12
<i>Section 3</i>	<i>La départementalisation des services d'incendie et de secours</i>	13
Sous-section 1	Les prémisses de la loi assorties de démarches locales d'anticipation	13
Sous-section 2	Une réforme de gouvernance favorisée par la décentralisation	14
Sous-section 3	L'aboutissement du travail législatif : la concrétisation de la loi de départementalisation	15
Sous-section 4	Le statut juridique disputé du SDIS : conseil généralisation ou établissement public autonome	16
Chapitre II	Un système en proie à d'importantes difficultés budgétaires	18
<i>Section 1</i>	<i>Des dépenses de fonctionnement en augmentation constante</i>	18
Sous-section 1	Des charges de personnel toujours en hausse	18
Sous-section 2	L'élaboration du budget : un exercice devenu complexe	20
Sous-section 3	Les contraintes financières pesant sur le conseil départemental	21
<i>Section 2</i>	<i>L'incidence de la gratuité des secours</i>	22
Sous-section 1	Le contexte réglementaire	22
Sous-section 2	Des interventions pouvant donner lieu à facturation	23
<i>Section 3</i>	<i>La dérive des interventions du secours d'urgence aux personnes</i>	24
Sous-section 1	Une compétence partagée	24
Sous-section 2	Le constat : des statistiques édifiantes et un avenir complexe	26
Chapitre III	L'adossement du SDIS à une collectivité territoriale au devenir incertain	27
<i>Section I</i>	<i>Une collectivité structurée par un besoin de décentralisation</i>	27
Sous-section 1	L'acte I de la décentralisation (l'acte fondateur)	27
Sous-section 2	Les actes II et III de la décentralisation	28
<i>Section II</i>	<i>L'avenir du département après 3 actes de décentralisation</i>	29
Sous-section 1	Une collectivité très utile et ancrée sociologiquement	29
Sous-section 2	Bilan concret du travail législatif après MAPTAM et NOTRe	29
<i>Section III</i>	<i>Une collectivité controversée ouverte à un avenir variable</i>	31

Sous-section 1	La protection constitutionnelle	31
Sous-section 2	Les différentes options envisageables	32
Partie II	Les perspectives d'évolution	34
Chapitre I	Trouver de nouvelles sources de financement	34
<i>Section 1</i>	<i>Appliquer les processus de mutualisation</i>	34
Sous-section 1	Un concept souvent évoqué mais objet de réticence	34
Sous-section 2	Les domaines mutualisables	35
<i>Section 2</i>	<i>Vers une réorganisation du secours d'urgence à personne et de ses modalités de financement sous l'égide de l'Etat</i>	39
Sous-section 1	Des SDIS acteurs et financeurs mais trop peu associés au débat	39
Sous-section 2	De nouveaux financements à attribuer aux SDIS	41
<i>Section 3</i>	<i>Le subventionnement des investissements des SDIS</i>	43
Sous-section 1	Les financements européens	43
Sous-section 2	Les financements étatiques	46
Chapitre II	Vers la déclinaison d'une nouvelle organisation territoriale	47
<i>Section 1</i>	<i>Evoluer vers un établissement public régional des services d'incendie et de secours</i>	48
Sous-section 1	La région : une collectivité territoriale récemment remodelée par le législateur	48
Sous-section 2	Une indispensable évolution de la loi	48
Sous-section 3	L'absence d'autorité de police administrative de niveau régional	49
Sous-section 4	Bilan de l'analyse prospective du projet	49
<i>Section 2</i>	<i>Etatiser les services d'incendie et de secours</i>	51
Sous-section 1	Un sujet historique : la militarisation	51
Sous-section 2	Un débat relancé par un bilan tronqué de la départementalisation et la réforme territoriale	52
Sous-section 3	Différents modèles potentiels et degrés d'étatisation	53
Sous-section 4	Une fausse bonne idée	54
<i>Section 3</i>	<i>Une indispensable adaptation à l'évolution des territoires</i>	56
Sous-section 1	L'abandon d'un modèle unique	56
Sous-section 2	Examen d'une proposition de réorganisation des territoires urbains, péri-urbains et ruraux	58
Sous-section 3	Synthèse du processus pour 2 régions test en terme d'organisation des services d'incendie et de secours	62
Sous-section 4	Une alternative porteuse d'intérêt : la fusion des départements ruraux	63
Conclusion		66
Table matières		71
Bibliographie	Ouvrages-Rapports officiels-Mémoires-Sites internet	74
Liste référents consultés	DD SIS-Exécutif de conseil départemental-Dirigeants de conseil départemental-Membres du corps préfectoral	76
Résumé		78
Abstract		79
Annexes	Compléments d'informations partie rédigée du mémoire	80
Annexe 1	Lois définissant statut des SDIS	
Annexe 1.2	Dissolution garde nationale	

Annexe 1.3	Liste des départements ayant départementalisé leurs services d'incendie et de secours avant la loi du 03 Mai 1996	
Annexe 1.4	Rappel modalités de nomination des DDSIS et officiers à partir de l'acte I de la décentralisation	
Annexe 1.5	Rappels portant sur débat législatif relatif au statut des SDIS à partir de 2003	
Annexe 1.6	Dispositions législatives permettant aux SDIS remboursement des interventions	
Annexe 1.7	L'origine du département et ses institutions	
Annexe 1.8	Les attributions annexes du conseil départemental et les pertes de compétence après adoption loi NOTRe	
Annexe 1.9	Objectifs stratégiques visés par FEDER	
Annexe 1.10	Travaux éligibles à la dotation à l'investissement local	
Annexe 1.11	Critères d'éligibilité à la dotation d'équipements des territoires ruraux	
Annexe 1.12	Contexte législatif relatif aux compétences des régions après adoption loi 06 janvier 2015	
Annexe 1.13	Informations relative à la métropole d'Aix-Marseille-Provence et des autres métropoles	
Annexe 1.14	Rappel cadre juridique relatif à l'évolution carte départementale	
Annexe 2	Caractéristiques des régions : population, superficie, etc.	
Annexe 3	Caractéristiques des SDIS de la région Auvergne-Rhône-Alpes	
Annexe 3bis	Caractéristiques des SDIS de la région Nouvelle Aquitaine	
Annexe 4	Caractéristiques des SDIS de la région Bretagne	
Annexe 5	Population métropole Lille et des principaux EPCI du Nord	
Annexe 6	Population des communautés d'agglomération du Pas de Calais	
Annexe 7	Carte des régions après l'adoption loi 2015-29 du 16 Janvier 2015	

Bibliographie

Ouvrages :

« Pour en finir vraiment avec le mille-feuille territorial », Éric Giully et Olivier Régis

« Quel(s) avenir(s) pour les départements » Collections LEJEP sous la direction de Nelly Ferreira et Laetitia Janicot

« L'institution départementale à l'heure métropolitaine : quelles perspectives ? » Arnaud Duranthon, maître de conférences de droit public à l'Université de Strasbourg

« Faut-il étatiser les SDIS ? » de Caroline Chamard-Heim

« Droit appliqué aux services d'incendie et de secours » de Marc Genovese

« Sécurité civile en France : organisation et missions » du professeur Jean Viret et Colonel Jean-Luc Queyla

Rapports officiels :

Rapport thématique Cour des Comptes de novembre 2011 : Services Départementaux d'Incendie et de Secours

Rapport d'Information n°165 du Sénat, session 2013-2014, sur l'enquête de la cour des Comptes relative à la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile

Rapport d'Information n°24 du Sénat, session ordinaire 2016-2017, portant sur l'évolution de l'activité des services départementaux d'incendie et de secours en matière de secours à personne

Rapport public thématique Cour des Comptes de Mars 2019 portant sur « Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours et de la sécurité civile »

Mémoires :

« Repenser l'organisation des services d'incendie et de secours au travers de nouveaux équilibres et partenariats » du Commandant Bruneau : FAE DDA 2016

« Quels outils et quelles procédures pour faciliter la mutualisation des SDIS ? » du Lieutenant-Colonel Mairesse : FAE DDA 2009

« La mutualisation externe des services départementaux d'incendie et de secours : prémices d'une nouvelle organisation ? » FAE de Chefs de groupement 2016

« De la réforme de l'Etat à celle des collectivités territoriales, quel avenir pour l'établissement public départemental dédié aux secours ? » du Lieutenant-Colonel Frédéric Goulet FAE DDA 2014

« Les nouvelles sources de financement des SDIS » du Lieutenant-Colonel Gildas Lopéré FAE DDA 2016

« Le département, adaptation ou disparition » mémoire de recherche des élèves-Colonels Desquiers et Houx, module « Droit des collectivités territoriales » du master2 Droit et management des Collectivités Territoriales de l'IMPGT d'Aix en Provence

Sites Internet consultés :

Cairn Info : article : La Réforme Territoriale en France : L'Avenir du Département en tant que Collectivité Territoriale

Cairn Info : Peut-on justifier la suppression des départements Français ? Une revue de Littérature

Cairn Info : Quand le numéro de département devient une marque vestimentaire : un allié inattendu et involontaire dans la résilience de l'institution départementale

<https://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>

Article : conférence de presse commune : Régions de France/ Assemblée des départements de France/ Association des Maires de France et des Présidents d'intercommunalité

<http://www.lettre.du.cadre.fr/1379/la-disparition-des-departements>

<https://www.senat.fr/rap/r07-074>. Une démocratie locale anticipée : des élus disponibles, légitimes et respectés

<http://www.lagazettedescommunes.com/235091/>

Article : la suppression des départements ne garantit pas des économies

<http://www.lagazettedescommunes.com/173478/>

Article mutualisation des services: tout le monde descend

<http://www.lagazettedescommunes.com/236061/>

Article « supprimer le département est impossible sans révision constitutionnelle

<https://www.gouvernement.fr/action/la-reforme-territoriale>
Article Une nouvelle organisation territoriale de l'Etat

AJDA « Le leadership régional : nouvelle orientation du droit des collectivités territoriales »
Bertrand Faure

AJDA 2011 p.1835 « La vocation sociale du département » Martine Long, Maître de conférences en droit public à l'université d'Angers, responsable du pôle social du GRALE, Hervé Rihal, Professeur de droit public à l'université d'Angers, responsable du pôle social du GRALE

AJDA 2011 p.1817 « La métamorphose d'une institution » Jean-Marie Pontier, Professeur à l'Ecole de droit de la Sorbonne - université Paris I

AJDA 2013 p.288 « Les défis du financement de la dépendance par les départements » Matthieu Houser, Maître de conférences en droit public, université de Franche-Comté, membre du CRJFC et du GRALE

La Gazette des Communes : Les départements confrontés à la quadrature du cercle

[https:// fr.Wikipédia : Décret de la division de la France en départements](https://fr.wikipedia.org/wiki/D%C3%A9cret_de_la_division_de_la_France_en_d%C3%A9partements)

[https:// fr.Wikipédia .org/wiki/Territoires du royaume de France](https://fr.wikipedia.org/wiki/Territoires_du_royaume_de_France)

Liste des référents auditionnés

Colonel hors classe Marc Vermeulen, DDSIS 95, le 15/11/2018

Monsieur Anthony Szalkowski, directeur administratif et financier du SDIS 95, le 16/11/2018

Madame Sarah Serval, professeur des universités, IMPGT d'Aix en Provence, 04/12/2018

Monsieur Guy Kaufmann, directeur général des services du conseil départemental du Val d'Oise, le 29/01/2019

Monsieur Savaria, directeur général adjoint en charge des finances du conseil départemental du Val d'Oise, le 30/01/2019

Madame Marie-Christine Cavecchi, présidente du conseil départemental du Val d'Oise, le 30/01/2019

Monsieur Philibert, directeur des ressources humaines du conseil départemental du Val d'Oise, le 21/01/2019

Madame Françoise Carle, directrice générale adjointe chargée de l'administration, le 13/02/2019

Monsieur Jacques Merino, conseiller pour les questions de sécurité, assemblée des départements de France, le 12/02/2019

Monsieur le Préfet Monzani, directeur général des services, assemblée des départements de France, Paris, le 12/02/2019

Monsieur Cédric kari-Herkner, directeur des sécurités, préfecture du Val d'Oise, le 04/03/2019

Monsieur le Préfet délégué pour l'égalité des chances, préfecture du Val d'Oise, le 12/03/2019

Monsieur le Sous-Préfet Philippe Brugnot, directeur de cabinet du préfet du val d'Oise, le 20/03/2019

Monsieur le Préfet Jean-Yves Latournerie, préfet du Val d'Oise, le 22/03/2019

Résumé

Après un fonctionnement historiquement très empirique, les Sapeurs-Pompiers ont vu leur modèle muer au fil des siècles, d'un cadre communal pour devenir, au début de ce millénaire, un établissement public départemental, doté de l'autonomie administrative et financière.

Après 2 décennies d'existence, cette structure est reconnue tant par la classe politique que par la population pour son efficacité opérationnelle. Toutefois, de réelles difficultés ne manquent pas de se poser.

En effet, les Services départementaux d'Incendie et de Secours sont désormais soumis à de nouveaux enjeux.

Au plan structurel, ils sont adossés au conseil départemental, devenu de surcroît au fil des ans son principal contributeur. Or, ce dernier est confronté à des contraintes très fortes en raison de l'augmentation incessante et, manifestement irréversible des dépenses sociales. Qui plus est, après l'adoption de la loi NOTRe, si sa suppression a, pour l'instant été évitée, son existence demeure à moyen terme incertaine et pourrait ainsi, faire du SDIS une structure apatride. Dans cette hypothèse, se poserait inévitablement, la question de sa pérennité.

S'agissant des difficultés financières, notre système opérationnel est victime de son succès et se voit désorganisé sous l'effet d'une sollicitation incontrôlée dans le domaine du secours d'urgence à personne et de dépenses de fonctionnement toujours croissantes.

Aussi, dans l'immédiat, les SDIS doivent se mettre en quête de nouvelles ressources financières (mise en œuvre optimisée des démarches de mutualisation, maîtrise de leurs dépenses de fonctionnement, recherche sous l'impulsion de l'Etat d'un financement équitable du secours d'urgence à personne, recours à des subventions diverses). De façon prospective, nous étudierons l'éventuel intérêt financier et structurel d'organiser les services d'incendie et de secours dans une nouvelle déclinaison territoriale (étatisation, militarisation, régionalisation ou carte modifiée des départements tenant compte des diversités locales, existence d'une métropole, regroupement volontariste et pertinent des départements ruraux, etc.).

Ainsi, nous démontrerons que la survie et la performance des SDIS passe notamment par une mobilisation de tous les acteurs concernés pour réguler les enjeux de société, développer de nouveaux financements et promouvoir une évolution pertinente des territoires.

Abstract

After a historically very empirical operation, firefighters saw their model over the centuries, a communal framework to become, at the beginning of this millennium, a public departmental institution, with administrative and financial autonomy. After two decades of existence, this structure is recognized both by the political class and by the population for its operational efficiency. However, real difficulties do not fail to arise. Indeed, the Departmental Fire and Rescue Services are now subject to new challenges. Structurally, they are backed by the county council, which has become over the years its main contributor. However, the latter faces very strong constraints because of the incessant and obviously irreversible increase in social spending. What is more, after the adoption of our law, if its suppression has, for the moment, been avoided, its existence remains uncertain in the medium term and could make the SDIS a stateless structure. In this hypothesis, the question of its existence would inevitably arise.

Regarding financial difficulties, our operating system is a victim of its success and is disorganized under the effect of an uncontrolled solicitation in the field of personal assistance and ever increasing operating expenses.

Also, in the immediate future, the SDIS must seek new financial resources (optimized implementation of pooling procedures, control of their operating expenses, research under the impetus of the State of an equitable financing of personal assistance, recourse to state and European subsidies). In a prospective way, we will study the possible financial and structural interest to organize the fire and rescue services in a new territorial variation (nationalization, militarization, regionalization or modified map of the departments taking into account local diversities, existence of a metropolis, voluntarist and relevant grouping of rural departments, etc.).

Also, we will demonstrate that the survival of the SDIS through including mobilization of all stakeholders to regulate societal issues, develop new funding and promote a relevant evolution of territories.

Annexes à suivre