

N° 760

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 2021

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation (1)
relatif à la **défense extérieure contre l'incendie**,*

Par MM. Hervé MAUREY et Franck MONTAUGÉ,

Sénateurs

(1) Cette délégation est composée de : Mme Françoise Gatel, *présidente* ; M. Rémy Pointereau, *Premier vice-président*, MM. Guy Benarroche, Jean-Pierre Corbisez, Philippe Dallier, Bernard Delcros, Mmes Corinne Féret, Michelle Gréaume, MM. Charles Guéné, Éric Kerrouche, Antoine Lefèvre, Mme Patricia Schillinger, M. Pierre-Jean Verzelen, *vice-présidents* ; M. François Bonhomme, Mme Agnès Canayer, M. Franck Montaugé, *secrétaires* ; Mmes Nadine Bellurot, Céline Brulin, M. Laurent Burgoa, Mme Catherine Di Folco, M. Jérôme Durain, Mme Dominique Estrosi Sassone, MM. Fabien Genet, Jean-Michel Houllegatte, Mmes Sonia de La Provôté, Anne-Catherine Loisier, MM. Pascal Martin, Hervé Maurey, Philippe Mouiller, Philippe Pemezec, Didier Rambaud, Mme Sylvie Robert, MM. Jean-Yves Roux, Lucien Stanzione, Cédric Vial, Jean-Pierre Vogel

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS.....	5
INTRODUCTION.....	9
MÉTHODOLOGIE.....	11
I. LES PRINCIPES DE LA DECI.....	13
A. LA PRIORITÉ : PROTÉGER LES PERSONNES ET LES BIENS.....	13
1. <i>La transition d'une logique nationale à une approche territorialisée.....</i>	<i>13</i>
2. <i>L'articulation entre la notion de zone à défendre et celle de risque rattaché.....</i>	<i>13</i>
3. <i>La protection des biens et des personnes sur la zone à défendre.....</i>	<i>15</i>
B. LA RESSOURCE INDISPENSABLE EN EAU.....	15
1. <i>La distinction des services publics de DECI et d'eau potable.....</i>	<i>16</i>
2. <i>Les ressources artificielles ou naturelles.....</i>	<i>17</i>
C. LA RÉFORME PORTÉE PAR LA LOI N° 2011-525 DU 17 MAI 2011 DE SIMPLIFICATION ET D'AMÉLIORATION DU DROIT.....	19
1. <i>Une mission longtemps seulement encadrée par voie réglementaire.....</i>	<i>19</i>
2. <i>La reconnaissance législative de cette mission.....</i>	<i>20</i>
D. LE CADRE COMMUN : LE RÉFÉRENTIEL NATIONAL DE DECI.....	21
E. LA DÉCLINAISON LOCALE : LE RÈGLEMENT DÉPARTEMENTAL, L'ARRÊTÉ COMMUNAL ET LE SCHÉMA COMMUNAL.....	22
II. UNE RÉFORME QUI N'A PAS RÉPONDU AUX ATTENTES DES ÉLUS.....	23
A. LA LENTE ENTRÉE EN APPLICATION DE LA RÉFORME.....	24
1. <i>Une longue gestation.....</i>	<i>24</i>
2. <i>Les premiers arrêtés et schémas départementaux publiés six ans après l'adoption de la loi..</i>	<i>25</i>
B. UNE INÉGALE CONCERTATION DES ÉLUS.....	26
1. <i>Selon les préfets et les SDIS, la concertation a donné satisfaction... ..</i>	<i>26</i>
2. <i>... alors que remonte une forte insatisfaction des élus.....</i>	<i>27</i>
3. <i>L'absence de méthode de concertation.....</i>	<i>28</i>
C. UNE COUVERTURE DÉFAILLANTE DU RISQUE.....	30
1. <i>Près d'une habitation sur trois n'est pas protégée.....</i>	<i>30</i>
2. <i>Les capacités d'adaptation des SDIS.....</i>	<i>31</i>
D. DES RÈGLEMENTS ADOPTÉS ET MIS EN ŒUVRE SANS ÊTRE TOUJOURS PROPORTIONNELS AU RISQUE RÉEL.....	32
1. <i>L'absence d'étude préalable.....</i>	<i>32</i>
2. <i>La complexité des règles.....</i>	<i>33</i>
3. <i>Des règles insuffisamment adaptées aux territoires.....</i>	<i>34</i>

E. LE LOURD TRIBUT PAYÉ PAR LES TERRITOIRES RURAUX.....	36
1. <i>L'impossibilité budgétaire de nombreuses communes à faire face à la mise en conformité ou à l'extension des réseaux</i>	36
2. <i>L'attractivité et le développement du territoire entravés</i>	39
III. UNE INDISPENSABLE REMISE À PLAT DE LA DECI	41
A. QUEL NIVEAU DE COMPÉTENCE ?	42
1. <i>Les différentes solutions existantes</i>	42
2. <i>La mutualisation des achats</i>	46
B. S'APPUYER SUR LA CONCERTATION ET L'ÉVALUATION	48
1. <i>Mener une réelle concertation et prendre en compte le point de vue des élus</i>	48
2. <i>Réaliser des études d'impact des différents choix</i>	49
3. <i>La révision quinquennale</i>	52
C. ÉLABORER DES RÈGLES ADAPTÉES ET PROPORTIONNELLES	53
1. <i>Des règles fondées sur la réalité du danger et les évolutions possibles</i>	53
2. <i>Le recensement de l'ensemble des points d'eau</i>	54
3. <i>La prise en compte des moyens des SDIS et de leur évolution possible</i>	56
4. <i>La cohérence avec les règles d'urbanisme</i>	59
D. ACCOMPAGNER LES COMMUNES	61
1. <i>Le financement par le plan de relance : un soutien ponctuel à mobiliser</i>	61
2. <i>La recherche d'une ressource budgétaire pérenne : généraliser l'éligibilité à la DETR</i>	63
3. <i>Le soutien apporté par les SDIS doit être renforcé</i>	66
E. FAIRE ÉMERGER UNE « CULTURE DU RISQUE »	69
1. <i>L'analyse du risque : l'articulation entre le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et le RDDECI</i>	69
2. <i>L'autoprotection : une notion à développer</i>	71
F. ÉVOLUER GRÂCE AU NUMÉRIQUE ET AUX INNOVATIONS	75
1. <i>Les logiciels de cartographie</i>	75
2. <i>La numérisation du service de l'autorisation du droit des sols (ADS)</i>	77
3. <i>La brumisation diphasique : une innovation positive ?</i>	78
G. CLARIFIER LA RESPONSABILITÉ JURIDIQUE	80
1. <i>La responsabilité administrative à gérer</i>	80
2. <i>La responsabilité pénale des élus à ne pas négliger</i>	81
CONCLUSION	85
EXAMEN EN DÉLÉGATION.....	87
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	97
ANNEXE 1.....	103
ANNEXE 2.....	105

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

1- S'appuyer sur la concertation et l'évaluation

- **Réalisation par l'État d'une évaluation exhaustive**, département par département, **des conséquences de la réforme** de la défense extérieure contre l'incendie (DECI) en 2011.
- Faire précéder les décisions relatives au règlement départemental d'une **étude d'impact permettant de mesurer leurs conséquences financières sur les communes et les solutions alternatives (augmentation des moyens des services départementaux d'incendie et de secours - SDIS -)**. Confier l'arbitrage au préfet, en transparence et en concertation avec les élus.
- Instaurer une **méthodologie précise et exigeante de concertation** des acteurs de la DECI (périmètre, cadre territorial, information à disposition, recueil des avis, suivi des avis, processus itératif et information des élus quant au suivi).
- Assurer un **suivi effectif des dépenses communales** en DECI, en détaillant la nomenclature « M 14 ». Réaliser une consolidation au niveau national.
- Instaurer une **révision quinquennale des règlements départementaux** sur la base d'un bilan précis établi en concertation avec l'ensemble des élus.

2- Élaborer des règles adaptées et proportionnelles

- Élaborer **des règles distinctes et proportionnées** à la réalité du risque et à la nature du projet (habitation...), sur chaque territoire infra-départemental, à partir d'une caractérisation fine.
- Dresser dans chaque département **un inventaire exhaustif des points d'eau incendie (PEI)** de toute nature, selon leur caractère permanent ou saisonnier, pour permettre l'élaboration de règles les moins contraignantes possibles.
- Intégrer les moyens des SDIS et leur évolution possible dans les arbitrages à rendre avant l'élaboration des règles de DECI dans les départements, pour choisir une solution présentant **une répartition optimale des coûts entre les SDIS et les communes**.

- Veiller à la **cohérence** entre le schéma communal de DECI et le **plan local d'urbanisme (intercommunal)** - PLU(I) - ou la carte communale par une prise en compte de la DECI dans l'élaboration des documents d'urbanisme.
- Autoriser le **transfert de la police spéciale** de la DECI vers les syndicats des eaux ayant déjà la compétence de la DECI.

3- Accompagner les communes

- Affecter **1,2 milliard d'euros sur 3 ans** à la DECI dans le cadre du **plan « France relance »**.
- **Généraliser dans tous les départements le recours à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** pour le financement de projets de DECI. **Son montant serait fonction de la situation financière de chaque communes et des coûts de mise aux normes**, le taux de soutien pouvant aller jusqu'à 100 % du montant du projet, **conformément à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT)**.
- Examiner à l'issue des trois ans le besoin de créer une ressource complémentaire pour permettre aux communes de réaliser ces investissements sans mobiliser de manière excessive la DETR.
- Renforcer le soutien technique, opérationnel et en ingénierie accordé aux communes :
 - en organisant le contrôle du débit des points d'eau incendie par les SDIS (au moins pour les plus petites communes) ;
 - en systématisant l'offre de formations en DECI auprès des élus municipaux en début de mandat, en nommant dans chaque SDIS un référent DECI et en créant au sein des SDIS une cellule de suivi et de soutien aux élus.
- Aider les communes à mutualiser leurs achats d'équipements de DECI (rédaction d'un guide méthodologique, accompagnement par préfets pour le montage et l'analyse des appels d'offres).

4- Faire émerger une culture du risque

- Mettre en **cohérence** le règlement départemental et le **schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)** et commencer par faire coïncider leur révision quinquennale.
- Sensibiliser les populations au risque incendie et favoriser l'**autoprotection** pour favoriser l'assouplissement des règles imposées aux communes (communication, contrôle...).

5- Évoluer grâce au numérique et aux innovations

- Généraliser l'équipement des SDIS **en outils numériques et informatiques** performants (logiciels de cartographie, GPS...) et prévoir un partage de données avec les communes (ou les délégataires de la compétence DECI).
- **Intégrer la documentation** de la DECI dans le processus de dématérialisation du droit des sols (ADS).
- Tirer rapidement les enseignements des tests de la **lance diphasique**. S'assurer de son intérêt et du fait que cet équipement serait utilisable en zone rurale, tout en évaluant bien les adaptations du matériel (matériel roulant...) qui seraient nécessaires.

INTRODUCTION

Par courrier en date du 16 novembre 2020, **le Président du Sénat** a saisi la présidente de votre Délégation d'une mission d'information sur la défense extérieure contre l'incendie (DECI). Rappelant que cette politique publique vise à « *garantir l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours [SDIS] par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin* », il soulignait les « *difficultés occasionnées dans certains départements par de nouvelles dispositions relatives à la prise en charge de cette défense* ». Il précisait qu'« *il apparaîtrait que dans certains départements, le règlement impose aux collectivités des charges trop lourdes, notamment pour la création de points d'eau* ».

Ce faisant, le Président du Sénat intervenait en écho aux critiques et au mécontentement exprimés par nombre d'élus locaux. Dans l'exercice de leur mandat et y compris au cours de la campagne pour les élections sénatoriales de septembre 2020, **vos rapporteurs ont eux-mêmes très largement entendu et relayé cette insatisfaction exprimée** dans leur département.

À un moment où la réforme intervenue par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit **a tout juste dix ans**, il apparaissait pertinent de tirer un bilan et des enseignements de ce texte aux implications très forte pour les maires et les communes. Comment expliquer l'insatisfaction ? Quels motifs de fond la justifient ? Tous les départements sont-ils également touchés ? **Comment y remédier ?** Autant de questions qui peuvent d'ailleurs surprendre quand on se rappelle les motivations de la réforme de 2011.

Longtemps attendue, **cette transformation de la politique de DECI devait pourtant apporter une réponse plus adaptée et mieux territorialisée aux enjeux de la DECI dans les départements et le territoire des communes**. À des mesures à caractère national destinées à s'appliquer indifféremment sur l'ensemble du territoire national, elle substituait un cadre national dans lequel les départements et les communes pourraient s'inscrire en faisant valoir leurs spécificités locales. En ce sens, elle correspondait aux souhaits des élus locaux désireux de protéger leur population contre le risque incendie, mais aussi demandeurs d'éléments de souplesse pour le faire dans de meilleures conditions réglementaires, techniques et budgétaires.

Comment cette réforme, qui dans son principe correspondait à une attente des élus relayée par l'Association des maires de France (AMF), a-t-elle pu à ce point mécontenter les élus eux-mêmes ? En réalité, la recherche d'éléments de souplesse, demandée par les maires, n'a pas été au rendez-vous. Elle s'est même dégradée dans les territoires à la suite de l'adoption des nouveaux règlements départementaux découlant de la réforme. Ceux-là ont en effet bien souvent été pris sans réelle consultation des élus, ni étude d'impact préalable.

Au lendemain de leur adoption, des communes sont donc confrontées à **des conséquences budgétaires très lourdes**, l'impact financier de la mise aux normes de la DECI (révision ou extension des réseaux d'eau, installation ou changement de bornes d'incendie...) excédant leur capacité financière et obérant leurs marges de manœuvre sur d'autres projets communaux attendus par leur population. La rigueur des règlements ne va pas non plus sans poser des difficultés en termes d'urbanisme dans certaines zones, l'absence de DECI constituant un facteur bloquant pour les nouvelles constructions et même pour de modestes extensions. Cette situation impacte donc dans de nombreux cas le développement, voire la stabilisation démographique des communes concernées.

Les aspérités de la réforme apparaissent principalement en zone rurale. Là, l'impact négatif en termes budgétaires et de frein au développement et à l'attractivité du territoire se fait sentir le plus durement. D'autant que ce sont ces petites communes qui connaissent le plus l'habitat diffus, les maisons isolées, les réseaux d'eau vétustes ou encore à faible débit. Or, ces facteurs comptent parmi les problématiques essentielles à résoudre quand on parle de DECI.

Dans leur mission, vos rapporteurs ont souhaité **recueillir largement l'avis des acteurs de la DECI**¹, au premier rang desquels les maires, les préfets et les SDIS. Aussi ont-ils, en plus des auditions menées², adressés **un questionnaire** à ces acteurs, selon une méthodologie d'enquête détaillée *infra*.

Au terme de leurs travaux, vos rapporteurs ont souhaité livrer **un diagnostic de la situation de la DECI dix ans après sa réforme** : ses conditions d'entrée en application, la consultation plus ou moins réussie des élus, les résultats obtenus en termes de couverture du risque incendie, la proportionnalité des contraintes imposées pour faire face à ce risque et les conséquences financières, économiques et urbanistiques sur les communes. De ce diagnostic, résulte **une série de propositions** visant à aboutir enfin à une **DECI équilibrée et proportionnée entre l'impératif de protection des populations et le juste dimensionnement des mesures et des moyens**.

¹ Vos rapporteurs regrettent toutefois l'absence de réponse de la part de M. le ministre de l'intérieur à leur courrier en date du 11 mai 2021. Aucun rendez-vous n'a non plus été possible avec ses collaborateurs au cours de la mission d'information.

² Dix-huit auditions ont été conduites.

MÉTHODOLOGIE

LA MÉTHODOLOGIE RETENUE POUR L'ENQUÊTE DE VOTRE MISSION D'INFORMATION

Pour dresser le bilan de l'application de la réforme adoptée voilà dix ans, votre mission d'information s'est attachée à recueillir, à travers des questionnaires en ligne, les avis des acteurs concernés par la DECI et notamment ceux des élus locaux.

Questionnaire adressé aux présidents des conseils départementaux (présidents de droit des services départementaux d'incendie et de secours)

Un courrier d'information a été envoyé à M. le président de l'Association des départements de France (ADF) pour l'informer de la démarche de votre mission d'information.

Ce questionnaire comprenait 32 questions relatives aux caractéristiques des SDIS, à l'élaboration du RDDECI, aux caractéristiques de ce dernier, aux moyens mis en œuvre pour l'application du règlement départemental, aux résultats obtenus et aux pistes éventuelles d'amélioration.

72 SDIS sur les 93 interrogés, soit 77 %, ont répondu à l'enquête de votre mission d'information.

Questionnaire adressé aux préfets

Un courrier d'information a été envoyé à M. le ministre de l'intérieur pour l'informer de la démarche de votre mission d'information et l'inviter à inciter les préfets à répondre à l'enquête.

Ce questionnaire comprenait 24 questions relatives aux caractéristiques des départements, à l'élaboration du RDDECI, au bilan financier de l'application du RDDECI, au suivi du RDDECI et aux pistes éventuelles d'amélioration.

69 préfetures sur les 96 interrogées, soit 72 %, ont répondu à l'enquête de votre mission d'information.

Questionnaire adressé à un panel de communes

Ce questionnaire comprenait 28 questions relatives aux caractéristiques des communes, aux éventuels transferts de la compétence DECI à l'intercommunalité ou à un syndicat des eaux, à l'élaboration du RDDECI, à l'application du RDDECI et aux pistes éventuelles d'amélioration.

Le panel a été constitué selon les critères suivants :

- la sélection de 16 départements :
- o répartis sur le territoire français pour la représentation de 12 régions ;

- o représentant 20 % de la population totale à l'échelle nationale ;
 - o comptant 75 % de départements dont le RDDECI a fixé à 400 m la distance entre le point d'eau incendie et la zone à défendre. Selon la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, cette proportion est de 82 % à l'échelle de l'ensemble du territoire ;
 - o respectant les équilibres politiques des conseils départementaux à l'échelle nationale ;
 - la sélection de 12 communes dans les départements retenus en respectant les strates démographiques. Sur 192 communes du panel :
 - o 54 % sont des communes de moins de 500 habitants (pour 53 % à l'échelle nationale) ;
 - o 41 % sont des communes de 500 à 3 500 habitants (pour 39 % à l'échelle nationale) ;
 - o 5 % sont des communes de 3 500 à 10 000 habitants (pour 6 % à l'échelle nationale).
- 91 communes sur les 192 interrogées, soit 47 %, ont répondu à l'enquête de votre mission d'information.

Questionnaire relayé avec bienveillance par Mesdames et Messieurs les sénateurs aux communes de leur département

Ce questionnaire était identique à celui adressé aux communes du panel. 1 355 communes y ont répondu.

Questionnaire adressé aux associations départementales de maires et aux associations départementales de maires ruraux

Un courrier d'information a été envoyé à M. le président de l'Association des maires de France (AMF) et à M. le président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) pour les informer de la démarche de votre mission d'information.

Ce questionnaire comprenait 22 questions relatives aux caractéristiques des départements, à l'élaboration du RDDECI, aux retours d'expérience des maires et aux pistes éventuelles d'amélioration.

14 associations départementales de maires et 13 associations départementales de maires ruraux ont répondu à l'enquête.

I. LES PRINCIPES DE LA DECI

Bien qu'au cœur de la vie quotidienne de nos concitoyens et faisant l'objet d'une compétence propre des maires, **la DECI demeure souvent méconnue ou mal connue**. Elle s'articule autour des notions de protection des personnes et des biens, de zones à défendre et de ressources en eau.

Longtemps encadrée seulement par voie réglementaire et fondée sur une doctrine avant tout forgée par la pratique, elle a fait l'objet d'une **formalisation inédite** par la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit¹. De cette date, remonte ce qu'il est coutume d'appeler la réforme de la DECI avec la création du référentiel national de DECI (RNDECI)² et ses déclinaisons locales : le règlement départemental de DECI (RDDECI) et le schéma communal de DECI (SCDECI).

A. LA PRIORITÉ : PROTÉGER LES PERSONNES ET LES BIENS

1. La transition d'une logique nationale à une approche territorialisée

Jusqu'en 2011, la DECI relève d'une **logique nationale**, indifférenciée quels que soient les territoires, les normes réglementaires ayant vocation à s'appliquer uniformément sur l'ensemble du territoire national.

L'une des innovations introduites par la réforme de 2011 rompt avec cette approche horizontale pour privilégier **une démarche plus fine et sectorisée**. Ainsi, le RNDECI dispose qu'« *il ne s'agit [...] plus de prescrire de manière uniforme sur tout le territoire national les capacités en eau mobilisables. Il s'agit d'atteindre un objectif de sécurité au moyen de solutions d'une grande diversité* ». S'opère donc concomitamment le glissement d'une approche par les moyens (la capacité en eau mobilisable) à une approche par les objectifs (sécuriser la zone à défendre).

2. L'articulation entre la notion de zone à défendre et celle de risque rattaché

Dans cette vision renouvelée, la DECI s'appuie sur **l'analyse locale des risques**, dans la continuité du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)³. L'évaluation de la zone à défendre est donc intrinsèquement liée au risque rattaché à cette zone.

¹ Sa mise en œuvre est définie par le décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la DECI.

² Défini par l'arrêté NOR : INTE1522200A du 15 décembre 2015.

³ Cf. infra partie III. E. 1.

Plusieurs niveaux de risques sont identifiés par le RNDECI et peuvent ensuite être modulés au niveau local. Le référentiel national distingue selon que la zone à défendre est majoritairement composée d'habitations, de bâtiments commerciaux ou de locaux agricoles. Lorsque la zone à défendre est majoritairement composée d'habitations, le référentiel propose **une distinction selon le niveau de risque**.

La zone à défendre et le niveau de risque

Niveaux de risque	Exemples
Risques courants faibles	Hameaux, habitats épars...
Risques courants ordinaires	Agglomérations de densité moyenne
Risques courants élevés	Agglomérations à forte densité
Risques particuliers	Zones d'activités, bâtiments agricoles...

Source : RNDECI

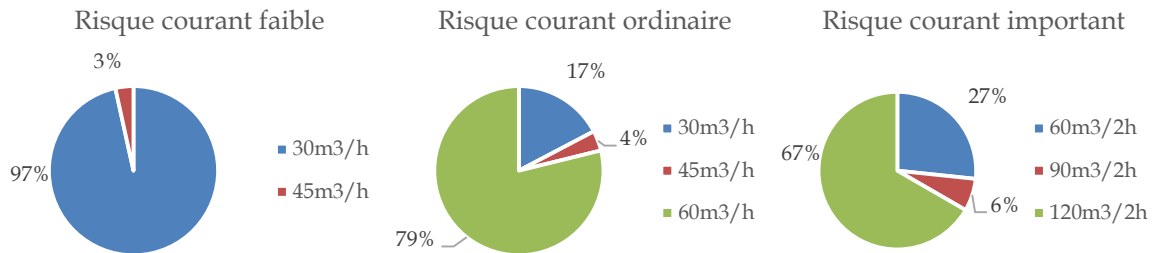
Selon le RNDECI, l'appréciation du niveau de risque « permet d'intégrer les contingences de terrain pour adapter les moyens de défense dans une politique globale à l'échelle départementale, communale ou intercommunale ». **Plus le risque est élevé, plus le service public de DECI doit être renforcé.** Les moyens de la DECI doivent être renforcés lorsque la zone à défendre est majoritairement composée d'habitations en agglomération à forte densité. La ressource en eau doit être importante pour intervenir sans discontinuité dans les zones d'habitat dense, alors qu'elle peut être plus faible dans les zones d'habitat épars.

Selon la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) auditionnée par vos rapporteurs¹, dans 89 % des RDDECI **la distance de 400 m** entre un point d'eau incendie (PEI) et la zone à défendre est appliquée au risque courant faible, contre dans 7 % des cas **la distance² de 200 m**. Cependant, cette distance de 200 m est plus théorique que réelle dans certains départements (cf. partie II. E. 2.).

¹ Réponse de la DGSCGC à vos rapporteurs, le 4 mars 2021.

² Les cas restants se ventilent entre des distances de 350 m (1 % des cas), 300 m (2 % des cas) et 160 m (1 % des cas).

Les débits selon les risques encourus



Source : réponse des SDIS au questionnaire de vos rapporteurs

L'adéquation entre le besoin en eau et le risque encouru est recherchée au travers de deux critères : **la distance**, d'une part, et **le débit**, d'autre part, des points d'eau incendie (PEI) quelle que soit leur nature (cf. *infra* partie I. B.). Cette approche permet de déterminer les quantités d'eau et le nombre de PEI nécessaires selon le risque encouru. À cet égard, les réponses au questionnaire de vos rapporteurs mettent en évidence **l'hétérogénéité des choix retenus** pour répondre à une même catégorie de risques.

3. La protection des biens et des personnes sur la zone à défendre

Sur la zone à défendre, l'objectif prioritaire consiste à **protéger d'abord les personnes**, puis les biens. Le mémento rédigé par la préfecture de la Seine-Maritime pour présenter la DECI illustre cette priorité à « double détente » en précisant que la DECI vise à « *garantir la continuité de l'alimentation en eau des engins d'incendie, en assurant une première réponse dans la lutte contre les propagations du sinistre, nécessaire à la réalisation des sauvetages de personnes avec un minimum de sécurité, dans l'attente de la montée en puissance du dispositif d'alimentation* ».

La DECI s'appuie donc sur une **démarche de sécurité par objectif** et les moyens pour y parvenir peuvent être très différents selon la zone à défendre.

B. LA RESSOURCE INDISPENSABLE EN EAU

L'identification de la ressource en eau disponible (*via* l'accessibilité des PEI, leurs distances par rapport à la zone à défendre et le débit offert) occupe une place centrale dans le processus de décision de la DECI. **Si les PEI sont majoritairement envisagés au travers des poteaux et des bouches d'incendie, d'autres points d'eau, dits « points d'eau naturels ou artificiels » (PENA), sont en principe pris en compte.** Toutefois, en pratique, cette possibilité de recourir à des PENA est souvent très limitée par les RDDECI.

1. La distinction des services publics de DECI et d'eau potable

Même s'ils partagent les mêmes réseaux d'eau, **les services publics de DECI et d'eau potable doivent être clairement distingués** selon la réforme de 2011.

Aux communes, la charge d'assurer le bon fonctionnement des réseaux utiles à la DECI

L'article L. 2225-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que *« lorsque l'approvisionnement des points d'eau [dans le cadre de la DECI] fait appel à un réseau de transport ou de distribution d'eau, les investissements afférents demandés à la personne publique ou privée responsable de ce réseau sont pris en charge par le service public de défense extérieure contre l'incendie »*. L'article L. 2225-2 du même code ajoute que *« les communes [...] sont compétentes à ce titre pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours. Elles peuvent également intervenir en amont de ces points d'eau pour garantir leur approvisionnement »*.

Il revient donc aux **communes** d'assurer le bon fonctionnement des réseaux utiles à la DECI, ainsi que les investissements nécessaires, sauf si elles ont transféré la compétence DECI à la **métropole** dont elles sont membres de manière obligatoire ou, de manière facultative, à l'**intercommunalité** ou un **syndicat**.

Les dépenses induites par ces obligations correspondent à **la création, l'aménagement, l'entretien et le renouvellement** des points d'eau (poteaux et bouches d'incendie) ainsi qu'aux **investissements pour assurer l'alimentation en eau de ces PEI** (par exemple, le renforcement des réseaux pour cause d'insuffisance de débit).

Dans la très grande majorité des cas, les réseaux d'eau potable sont utilisés pour la DECI. Sur ce point, le RNDECI rappelle que *« les réseaux d'eau potable sont conçus pour leur objet propre : la distribution d'eau potable. La DECI est un objectif complémentaire qui doit être compatible avec l'usage premier de ces réseaux et ne doit pas nuire à leur fonctionnement, ni conduire à des dépenses hors de proportion avec le but à atteindre, en particulier pour ce qui concerne le dimensionnement des canalisations »*.

Aussi, comme en dispose l'article R. 2225-8 du CGCT, *« les investissements correspondant à ces ouvrages, travaux et aménagements sont pris en charge par le service public de défense extérieure contre l'incendie »*. L'article L. 2224-12-1 du même code ajoute que *« toute fourniture d'eau potable, quel qu'en soit le bénéficiaire, fait l'objet d'une facturation au tarif applicable à la catégorie d'usagers correspondante [...]*. Le présent article n'est pas applicable aux consommations d'eau des bouches et poteaux d'incendie placés sur le domaine public ». **Les investissements liés à la DECI sur les réseaux d'eau potable**

ne sauraient grever les budgets « eau », ni être financés par des redevances sur les usagers du service d'eau potable. Ces dépenses doivent être prises en charge par le budget du service public de DECI. Cependant, lorsque l'investissement (extension de réseau ou travaux de renforcement, par exemple) est utile à la fois à la DECI et à la distribution d'eau potable, un système de cofinancement entre les collectivités compétentes peut être envisagé.

Pour être claire qu'elle soit, **cette ligne de partage n'est pas sans comporter des inconvénients**. Tout d'abord, **les communes ne peuvent pas investir dans des réseaux qui ne leur appartiennent pas**, alors même que la DECI l'exigerait. En retour, les syndicats d'eau n'ont pas à investir dans le réseau pour améliorer la DECI. Enfin, peuvent parfois survenir des conflits entre la DECI et la mission de distribution de l'eau : la DECI requiert **en effet un réseau de large diamètre pour assurer le volume et le débit nécessaires, mais la distribution s'accommode mal de diamètres trop larges** pouvant être à l'origine d'une eau impropre à la consommation¹.

2. Les ressources artificielles ou naturelles

Au-delà des poteaux et des bouches d'incendie, les règlements départementaux doivent recenser **les solutions alternatives à l'extension ou au renforcement des réseaux**.

Il peut tout d'abord s'agir de **réserves artificielles**, en surface ou enterrées (avec un poteau d'aspiration).

Exemples de ressources en eau artificielles



Source : RDDECI 95



Source : bêche incendie à Cangey (37)

¹ Les caractéristiques techniques du réseau hydraulique constituent une préoccupation forte des gestionnaires de réseaux d'eau. La qualité de l'eau va de pair avec un séjour écourté dans le réseau, lui-même favorisé par un diamètre réduit évitant la stagnation.



Source : RDDECI 95

Le RNDECI prévoit également que **les réseaux d'irrigation agricole** puissent être utilisés, sous réserve de certaines caractéristiques techniques. Cependant, le référentiel national précise que l'utilisation de tels réseaux doit faire l'objet, dans chaque RDDECI, « *d'une étude particulière intégrant la question de leur pérennité et de leur disponibilité rapide* ».

L'utilisation des piscines privées constitue un point d'achoppement dans la mesure où le référentiel national ne les reconnaît pas comme PEI en raison de leurs caractéristiques (cf. *infra* partie III. E. 2.). Selon le RNDECI, leur utilisation ne peut être que complémentaire aux moyens traditionnels de DECI ou bien être envisagée « *en dernier recours dans le cadre de l'état de nécessité* ».

Outre les ressources artificielles, les RDDECI dressent également la liste des diverses ressources naturelles utilisables en tant que PEI. Il peut s'agir **des cours d'eau, mares, étangs, retenues d'eau**, puits ou forages.

Pour mémoire, il est possible que ces ressources naturelles en eau fassent l'objet d'une approche globale dans le cadre du « **Varenne agricole de l'eau et de l'adaptation au changement climatique** » initié le 28 mai 2021 par le Gouvernement. L'une des thématiques de ces travaux porte en effet sur le partage et l'accès aux ressources en eau mobilisables pour l'agriculture. Seront notamment discutés des « projets territoriaux de gestion des ressources en eau » (PTGE) invitant à adopter une vision d'ensemble de la ressource en eau, en tenant compte de tous ses usages (eau potable, assainissement, industries, irrigation, énergie, pêche, usages récréatifs...) et en associant l'ensemble des acteurs du territoire.

C. LA RÉFORME PORTÉE PAR LA LOI N° 2011-525 DU 17 MAI 2011 DE SIMPLIFICATION ET D'AMÉLIORATION DU DROIT

1. Une mission longtemps seulement encadrée par voie réglementaire

Avant que le législateur n'intervienne en 2011, la DECI n'était encadrée que par voie réglementaire.

Les circulaires de la DECI

Entre 1944 et 2011, deux circulaires ont principalement marqué l'histoire de la DECI. **La première, en 1944**, permettait au Gouvernement de donner « *quelques directives d'ensemble sur les débits à prévoir pour l'alimentation du matériel d'incendie et sur les mesures à prendre pour constituer des réserves d'eau suffisantes* ». Constatant « *certaines divergences d'interprétation de ces instructions* », **la seconde, en 1951¹**, l'autorisait à « *[de] préciser et [de] compléter les règles selon lesquelles ces projets [de DECI] [devaient] être établis* ». La circulaire de 1951 a ensuite été complétée par deux circulaires du 20 février 1957 et du 9 août 1967.

Ces textes ne concernaient cependant que les relations entre les ministères et les services déconcentrés, **à une époque où les services d'incendie et de secours n'étaient pas encore départementalisés** mais relevaient de chaque commune.

La circulaire de 1951 posait **quelques principes généraux** en matière d'extinction des incendies, les principaux travaux à envisager, la réalisation de la défense selon le type de commune concernée, la participation de l'État aux travaux de défense contre l'incendie et quelques considérations techniques liés notamment à la consultation et à l'intervention de l'inspecteur départemental des services d'incendie.

Ce faisant, cette circulaire a défini **un premier cadrage au niveau national** de la DECI, sans envisager cependant de déclinaison locale comparable au RDDECI actuel.

La comparaison entre la circulaire de 1951 et l'actuel RNDECI montre que **certaines notions importantes pour les élus locaux ont été supprimées par la réforme de 2011 et on ne peut que le regretter** :

- la **prise en compte du caractère urbain ou rural de la commune** ;
- l'**attention portée à l'« augmentation sensible des dépenses » pour les communes rurales** ;

¹ Circulaire interministérielle n° 465 du 10 décembre 1951.

- **l'intégration des piscines dans les réserves artificielles** qui « par leur capacité présentent un intérêt certain au point de vue de la lutte contre le feu » ;
- **la possibilité de calculer le « prix de revient de la défense » en fonction de l'origine de la ressource en eau** (réseaux de distribution, réserves artificielles ou combinaison des deux solutions).

2. La reconnaissance législative de cette mission

Rompant en 2009 avec l'encadrement strictement réglementaire de la DECI, le Gouvernement a présenté, devant la commission des lois de l'Assemblée nationale, un **amendement à la proposition de loi du député Jean-Luc Warsmann**¹ pour introduire au sein du CGCT des dispositions relatives à la création pour les maires d'une police spéciale de la DECI².

Dans l'exposé des motifs de son amendement, le Gouvernement indiquait que « *les règles d'implantation et de gestion des points d'eau servant à la défense extérieure contre l'incendie dans les communes suscitent de nombreuses interrogations et difficultés de mise en œuvre, particulièrement en zone rurale, et ce, depuis de nombreuses années. Or, ces points d'eau s'avèrent indispensables pour organiser une lutte efficace contre les incendies permettant de garantir la sauvegarde de l'environnement, des biens et surtout des personnes* ».

Deux rapports parlementaires ont salué cette initiative gouvernementale. À l'Assemblée nationale, le rapporteur Étienne Blanc soulignait que « *cette modification législative fait partie d'une réforme d'ensemble des règles de la défense extérieure contre l'incendie, attendue par les élus et l'Association des maires de France depuis de nombreuses années* »³. Effectivement, dès 2001, l'Association des maires de France (AMF) avait souligné les difficultés rencontrées par de nombreuses communes pour adapter les réseaux d'eau à la DECI. Au Sénat, le rapporteur Bernard Saugey indiquait que ces nouvelles dispositions apportaient **une réponse « aux préoccupations légitimes des communes et favorisera l'efficacité de la lutte contre les incendies. Ce faisant, la protection des personnes, de l'environnement et des biens sera mieux garantie »**⁴.

¹ Proposition de loi n° 1890, déposée le 7 août 2009, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

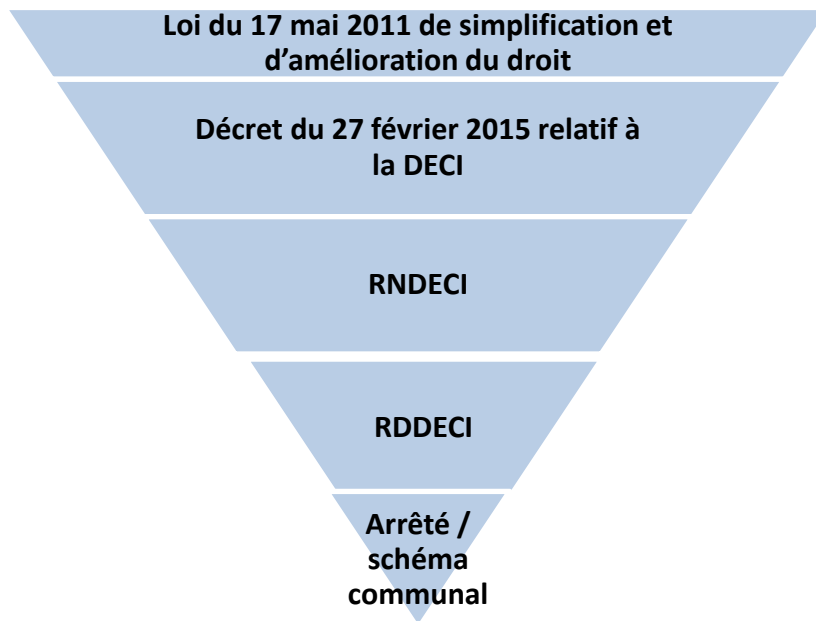
² Jusqu'à la réforme de 2011, le CGCT n'encadrait que les pouvoirs de police administrative générale des communes et il apparaissait la nécessité de clarifier les conditions d'exercice de cette police administrative ainsi que la compétence de gestion des points d'eau nécessaire à l'alimentation des moyens de lutte contre les incendies.

³ Rapport n° 3112, du 26 janvier 2011, sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

⁴ Rapport n° 20, du 6 octobre 2010, sur la proposition de loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

Aussi est-ce sans surprise que ces dispositions consensuelles ont été **adoptées sans débat** ni à l'Assemblée nationale, ni au Sénat : l'article 77 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit a ainsi porté la réforme dite « de 2011 » de la DECI.

De cet article, découle la mise en œuvre rappelée ci-dessous et ensuite détaillée par vos rapporteurs :



D. LE CADRE COMMUN : LE RÉFÉRENTIEL NATIONAL DE DECI

En application du décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la DECI, **le RNDECI arrête les objectifs** de la politique de sécurité anti-incendie. Il définit une méthodologie et des principes généraux relatifs à l'aménagement, l'entretien et la vérification des points d'eau servant à l'alimentation des moyens de lutte contre l'incendie. Il fait aussi connaître les solutions techniques et partage les informations relatives aux nécessités techniques (signalisation, raccordement au réseau...). Il ne détermine pas en revanche de façon homogène sur l'ensemble du territoire les capacités en eau à mobiliser et se contente de fixer une fourchette de ressources en eau devant être disponibles en fonction des risques. Il définit la notion de PEI et les opérations de contrôle dont ils font l'objet.

Le RNDECI n'est pas destiné à avoir d'application directe dans les territoires : il est décliné localement à travers le RDDECI. C'est pourquoi il s'attache à offrir un ensemble d'outils (mesures, recommandations) aux SDIS et aux autorités de l'État, en premier lieu le préfet du département, pour remplir leur mission de défense contre l'incendie.

Lorsqu'ils ne sont pas traités dans le référentiel national, des domaines peuvent être réglés dans les RDDECI et les schémas communaux ou intercommunaux de DECI, après analyse des risques.

E. LA DÉCLINAISON LOCALE : LE RÈGLEMENT DÉPARTEMENTAL, L'ARRÊTÉ COMMUNAL ET LE SCHÉMA COMMUNAL

Le RDDECI a pour objet de **fixer les règles de DECI dans le département** en déclinant et en adaptant les dispositions générales du RNDECI selon les risques présents sur le territoire.

Ces règles précisent non **seulement les modalités relatives au dimensionnement, à l'aménagement, à l'entretien et la vérification des points d'eau servant à l'alimentation des moyens de lutte contre l'incendie, mais également les caractéristiques des voies d'accès aux moyens de secours**. Le règlement fixe des solutions adaptées aux risques à défendre, en tenant compte des moyens et des techniques du SDIS.

Le RDDECI s'adresse aux **maires, aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), aux SDIS, aux gestionnaires des réseaux d'eau et aux aménageurs urbains**. Il n'est applicable ni aux espaces naturels, ni aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE), ni aux sites particuliers tels que les tunnels et autres ouvrages routiers ou ferroviaires.

Il doit être réalisé à partir d'**une concertation avec les élus** et les autres acteurs de la DECI, notamment les services publics de l'eau.

La concertation selon le RNDECI

Sans définir de méthode, **le chapitre 6 du RNDECI** consacre les développements suivants à la concertation à mener dans le cadre de l'établissement du RDDECI :

*« Une **importante concertation** doit s'établir sur les objectifs et le contenu du RDDECI. Elle doit permettre d'associer tous les acteurs concernés.*

*Cette concertation est une des **clefs de l'adhésion** de l'ensemble des partenaires de la DECI.*

*Un travail **collégial** de terrain doit organiser et adapter la DECI et définir les moyens d'atteindre les objectifs.*

Les communes et les EPCI sont associés au processus d'élaboration, notamment par l'intermédiaire de l'association départementale des maires ou en consultant des communes ou des EPCI représentatifs (des communes ou intercommunalités urbanisées et rurales).

Les services publics de l'eau et les gestionnaires des autres ressources d'eau doivent être associés.

Son élaboration doit également être faite en partenariat et concertation avec les services de l'État et des collectivités territoriales chargés de l'équipement et de l'urbanisme, des affaires sanitaires, de l'agriculture et de la forêt...

La participation des services du Conseil départemental peut aussi être recherchée. En effet, la DECI s'insère dans le cadre de plusieurs politiques départementales :

- organisation départementale des services d'incendie et de secours ;*
- aménagement des zones rurales ;*
- dynamisation de zones d'activités artisanales ou industrielles ;*
- équipement des routes...*

[...], le particularisme du risque d'incendie dans les bâtiments agricoles doit conduire à un examen particulier de leur DECI. Ainsi, la Chambre d'Agriculture du département doit être associée à l'élaboration du RDDECI.

D'autres acteurs locaux peuvent être également associés à cette concertation, les principaux aménageurs de ZAC, les Chambres de Commerce et d'Industrie...

Le conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours est obligatoirement saisi du projet de RDDECI. C'est l'instance privilégiée pour débattre de la cohérence entre les préconisations édictées par le RDDECI et la politique du SDIS. ».

Rédigé par le SDIS, le RDDECI est **arrêté par le préfet de département**.

L'autorité de police (maire ou président d'EPCI) met ensuite en place deux documents en matière de DECI. Le premier, obligatoire, est **l'arrêté communal ou intercommunal de DECI** : il s'agit de l'inventaire des PEI du territoire. Le second, facultatif, est **le schéma communal ou intercommunal de la DECI** : c'est un document d'analyse des risques existants et à venir et de planification des équipements de complément, de renforcement de la DECI ou de remplacement des appareils obsolètes ou détériorés.

II. UNE RÉFORME QUI N'A PAS RÉPONDU AUX ATTENTES DES ÉLUS

Reposant sur des règles nationales s'appliquant sans discernement à l'ensemble du territoire, la DECI faisait l'objet de reproches de la part des élus et la réforme de 2011 devait y remédier. Ainsi, cette réforme visait plusieurs grands **objectifs** au rang desquels figuraient une approche territorialisée et adaptée aux enjeux réels, un assouplissement des règles, le renforcement de la concertation des élus, ainsi qu'une couverture adéquate des risques. **Nombre de ces espoirs ont malheureusement été déçus.**

A. LA LENTE ENTRÉE EN APPLICATION DE LA RÉFORME

Entrée en vigueur par la loi en 2011, la réforme de la DECI était attendue des élus depuis le début des années 2000. Dans ces conditions, il était donc légitime d'espérer une mise en œuvre, cette fois sans délai excessif, des nouvelles règles. Or, le processus de maturation de ce texte et sa concrétisation sur le terrain ont été émaillés de retards.

1. Une longue gestation

À compter de l'adoption de la loi précitée du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration du droit, **le processus de concertation des acteurs institutionnels concernés par le DECI a pris quatre ans.**

Durant ce laps de temps, l'Exécutif a été questionné à plusieurs reprises sur le calendrier de mise en application de la réforme. Ce fut ainsi par exemple le cas de **votre rapporteur, Hervé Maurey, le 31 janvier 2013¹, puis le 10 avril 2013²**, et de notre collègue alors sénateur, Marcel Rainaud, le 19 juin 2014³. Ces questions traduisaient l'attente forte des élus locaux quant à la traduction effective de la volonté exprimée en 2011.

Ce long délai est aujourd'hui justifié par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du fait de la **complexité du sujet** et de **l'échec de précédentes tentatives de réforme**, qui incitaient à la prudence et au soin attaché à la consultation.

La méthode de consultation retenue par la DGSCGC

En charge du pilotage de la rédaction des règlements d'application, la DGSCGC a opté pour **une consultation large et sans objectif calendaire trop contraignant**. Elle est, en particulier, partie du principe que le silence en réponse d'un partenaire ne valait pas acceptation.

Ont été parties prenantes à ces échanges :

- l'AMF, avec des échanges écrits, des présentations en commission des territoires et l'attente d'avis exprès ;
- la **Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)**, qui s'est particulièrement investie sur les problématiques d'articulation entre la DECI et les réseaux d'eau ;
- l'Assemblée des départements de France (ADF) ;
- la Fédération nationale des sapeurs-pompier ;

¹ Question orale n° 03175 (JO Sénat du 31 janvier 2013 – page 298).

² Question orale (JO Sénat du 10 avril 2013 – page 2962).

³ Question écrite n° 12172 (JO Sénat du 19 juin 2014 – page 1421).

- l'association des directeurs de SDIS ;
- la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau ;
- des fabricants de matériel de lutte contre l'incendie.

Source : réponse de la DGSCGC à vos rapporteurs, le 4 mars 2021

Le décret n° 2015-235 du 27 février 2015 relatif à la DECI a finalement été publié près de quatre ans après la promulgation de la loi. Ce décret prévoyait notamment l'élaboration d'un cadre général de la DECI posé par le RNDECI (cf. annexe 2). À compter de la sortie du décret, le référentiel national a, lui aussi, fait l'objet d'une concertation avec les mêmes partenaires pour aboutir à une publication avec l'arrêté NOR : INTE1522200A du 15 décembre 2015 fixant le référentiel national de la défense extérieure contre l'incendie.

Ce temps accordé à la consultation initiale **contraste avec une concertation souvent beaucoup plus sommaire, et en tout cas très inégale, des élus dans la phase de rédaction des RDDECI** dans les départements, ainsi que vos rapporteurs auront l'occasion de le mettre en lumière *infra* (cf. partie II. B.). Par ailleurs, la consultation des associations d'élus, au demeurant indispensable et utile, ne garantit pas toujours une représentativité suffisante **des attentes des élus**.

2. Les premiers arrêtés et schémas départementaux publiés six ans après l'adoption de la loi

Le décret précité du 27 février 2015 relatif à la DECI prévoyait un délai de deux ans pour la mise en place des RDDECI et, en effet, **la plupart d'entre eux ont été publiés en 2017, soit six ans après l'adoption de la loi**.

Cette publication marque **une étape importante** dans le cours de la réforme, car le RNDECI n'était pas opposable, seuls les RDDECI l'étant.

Il convient par ailleurs de souligner que la publication du RDDECI n'emporte pas la réalisation des schémas communaux, qui restent une option non obligatoire pour les communes. Et de fait, interrogés dans le cadre de l'enquête conduite par vos rapporteurs, **71 % des maires indiquent que leur commune ne s'est pas dotée d'un tel schéma**.

Pour justifier cette absence, les maires font valoir quatre séries d'arguments :

- **le schéma communal est en cours de réalisation (43 % des maires ayant justifié l'absence de schéma communal) ;**
- leur commune rencontre des difficultés pour le réaliser (27 %) ;

- la compétence DECI n'est plus communale et a été transférée à un EPCI ou à un syndicat des eaux (15 %) ;

- une méconnaissance de ce qu'est supposé être un schéma communal de DECI (15 %).

À ces explications, on doit ajouter **le coût d'élaboration du schéma** à la charge des communes. Les plus petites d'entre elles ne disposent pas des moyens humains ni de l'expertise technique nécessaires et se retrouvent dans l'obligation de s'adjoindre des compétences extérieures onéreuses (cf. partie II. D. 2.).

Au regard de ces éléments d'appréciation, **on ne peut que s'étonner du manque de suivi des schémas communaux par l'État** : dans les réponses des préfets au questionnaire de vos rapporteurs, 63 % indiquent ne pas avoir connaissance des schémas communaux et 45 % reconnaissent ne pas inciter les communes à réaliser ces schémas. Vos rapporteurs reviendront sur cette nécessité d'un meilleur suivi et d'une évaluation de la politique de DECI (cf. partie III. B. 2.).

Au total, **la mise en œuvre de la réforme aura donc pris une décennie**, ce qui est long dans un domaine (la lutte contre l'incendie) où sont censées prévaloir la réactivité et la gestion de l'urgence.

B. UNE INÉGALE CONCERTATION DES ÉLUS

L'organisation de la DECI se fonde sur la rencontre et la coordination des « fournisseurs » d'eau d'extinction des feux, soit les maires (ou ceux à qui la compétence a été transférée), avec les « utilisateurs » de cet hydrant, soit les SDIS. Dès lors, on comprend l'importance d'une concertation efficace des élus en amont de la rédaction des RDDECI et de l'entrée en vigueur définitive de ce règlement. Pourtant, **ni la loi de 2011 ni le décret du 27 février 2015¹ n'ont encadré cette concertation, laissée de facto à l'appréciation des préfets.**

Faut-il y voir une explication ? Toujours est-il que **le bilan de cet exercice** apparaît pour le moins en demi-teinte, **les appréciations divergeant très nettement selon les points de vue.**

1. Selon les préfets et les SDIS, la concertation a donné satisfaction...

Dans leur enquête par questionnaire, vos rapporteurs étaient désireux de cerner les conditions dans lesquelles la concertation s'est déroulée dans chaque département et quel niveau de satisfaction elle a donné.

¹ Ce décret se contente de prévoir que le RDDECI « est établi en concertation avec les maires et l'ensemble des acteurs concourant à la [DECI] ».

L'ensemble des préfets et des SDIS ont ainsi fait état de la mise en œuvre d'une concertation. Selon les SDIS, celle-ci a d'ailleurs été réalisée dans de bonnes conditions puisque **80 % d'entre eux estiment que l'avis des élus sur le projet de RDDECI qui leur a été soumis était « globalement en accord »**, les 20 % restants mentionnant des réserves émises par les élus.

Dans le cas où des réserves et avis ont été émis par les élus consultés, **les SDIS considèrent à 71 % que ces éléments ont été « largement » intégrés dans l'élaboration du RDDECI**, quand 17 % jugent qu'ils l'ont « moyennement » été et 12 % « peu ».

Cette appréciation est plus optimiste que celle des préfets qui estiment que les avis ont été « largement » intégrés à 46 %, « moyennement » à 23 % et « peu » à 31 %.

En revanche, **un consensus se dégage nettement entre les préfets et les SDIS pour souligner que plus de deux élus sur trois parmi ceux qui ont été consultés se sont « fortement » ou « moyennement » impliqués** dans l'élaboration du RDDECI. Dans le détail, 24 % des SDIS jugent que l'implication a été « forte », tandis qu'ils sont 28 % du côté des préfets. L'investissement des élus est évalué comme « moyen » par 46 % des SDIS et 48 % des préfets. Seulement 30 % des SDIS et 24 % des préfets faisant remonter une « faible » implication.

2. ... alors que remonte une forte insatisfaction des élus

Plutôt très positifs, ces éléments d'appréciation s'inscrivent cependant **en décalage total avec les remontées de terrain directes des maires** auprès du Président du Sénat, de vos rapporteurs et de nombreux autres sénateurs. Une forte insatisfaction des maires ruraux s'est même exprimée à l'occasion de la campagne pour les élections sénatoriales en 2020 dans un certain nombre de départements, et tout particulièrement dans celui de l'Eure.

Les réponses des maires au questionnaire de vos rapporteurs confirment cette insatisfaction.

À la question **« avez-vous été consulté lors de la phase d'élaboration du RDDECI ? »**, **91 % des maires répondent « non »**.

Il convient toutefois de nuancer cette première réponse par le fait que de nouvelles équipes municipales ont pu prendre leurs fonctions l'an dernier sans, bien évidemment, avoir pris part à la concertation menée, voilà quatre ans. Quand on les interroge sur leur degré d'implication, ce biais est mesuré, puisque 51 % des maires indiquent qu'ils n'étaient pas en fonction à l'époque de la concertation. Toutefois, **41,9 % répondent qu'ils n'ont pas été associés à la concertation, alors qu'ils étaient, eux, bien en fonction**. Seuls 7,1 % des maires annoncent avoir participé à la phase de concertation, ces maires précisant par ailleurs que leur avis a été pris en compte.

Au total, **l'avis des maires sur la concertation pour l'élaboration du RDDECI se révèle très critique lorsqu'ils l'expriment : 70 % estiment que la consultation n'a pas été satisfaisante** (contre 30 % « satisfaisante »). Parmi les griefs recensés, on note en particulier le regret de l'absence totale de concertation et le constat que les spécificités locales n'ont pas été prises en compte.

Dans certains cas, la concertation et l'information autour de l'élaboration du RDDECI ont été si défailtantes que des élus n'ont pris que très tardivement conscience de l'existence de ce document. Ainsi, lors de leur audition par vos rapporteurs¹, des élus du Lot-et-Garonne ont indiqué que certaines communes n'ont pris connaissance du RDDECI, pourtant arrêté le 14 mars 2017, qu'en septembre 2020 à l'occasion d'une circulaire « de rappel » du préfet du département. Dans d'autres départements, la prise de conscience s'est effectuée par une augmentation importante du nombre de contrôles d'urbanisme par les services instructeurs.

3. L'absence de méthode de concertation

Mise en évidence par les résultats de l'enquête menée par vos rapporteurs, la déception des maires à l'égard du processus de concertation trouve vraisemblablement une part de son explication dans **un déficit de méthode** dans la conduite de la consultation ayant précédé l'élaboration des RDDECI. **Les réponses des préfets et des SDIS à l'enquête soulignent le caractère disparate des options retenues** pour mener cet exercice.

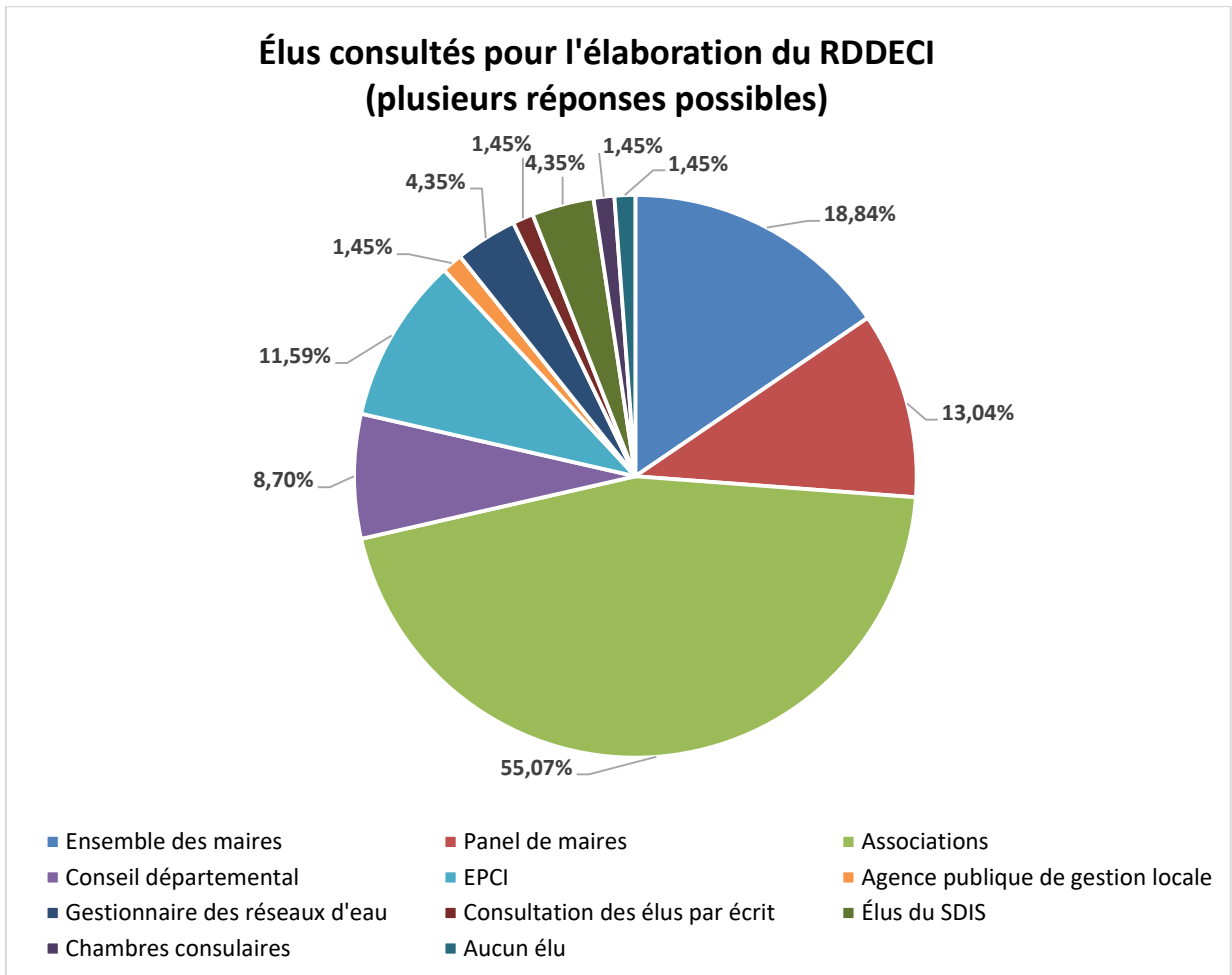
Interrogés sur la méthodologie retenue, **les préfets évoquent des réunions** (56 préfets ayant exprimé une réponse) organisées avec les maires et/ou leurs associations départementales, ainsi que l'ensemble des autres acteurs concernés par le règlement. Ces réunions peuvent, le cas échéant, avoir été complétées ou remplacées par une consultation écrite (9 préfets ayant exprimé une réponse). Toutefois, il ne se dégage de leurs réponses aucune ligne directrice claire, ni une méthodologie éprouvée.

Le niveau territorial retenu pour la concertation a, quant à lui, été très variable d'un département à l'autre. À 68 %, les préfets indiquent le niveau départemental, mais ils sont aussi 29 % à avoir conjugué ce niveau avec l'échelle infra-départementale, tandis que 3 % ne mentionnent que le niveau infra-départemental.

Quand la consultation a impliqué les acteurs à l'échelle infra-départementale, le niveau choisi a été l'arrondissement (47 %), l'EPCI (35 %) et le canton (18 %).

¹ Le 3 mars 2021.

S'agissant du public des élus, le tableau ci-dessous, tiré des réponses au questionnaire des SDIS, fait ressortir quelques grandes tendances. On constate notamment que, dans le cadre du processus de consultation, près d'un élu sur deux était issu **des associations d'élus** (Association des départements de France, Association des maires de France, Association des maires ruraux de France). Si la légitimité de ces associations n'est pas en cause, on peut toutefois regretter que le cercle de la concertation n'ait pas été plus largement ouvert aux autres élus de terrain. Plus généralement, les publics concertés sont en cohérence avec l'exercice de la compétence DECI (les communes et les EPCI) et son imbrication avec les problématiques de réseau d'eau (gestionnaires des réseaux).



Source : réponse des SDIS au questionnaire de vos rapporteurs

Au final, la perception défavorable par les maires du processus de concertation a été renforcée par **un manque de méthode qui a affecté l'efficacité de la démarche.**

C. UNE COUVERTURE DÉFAILLANTE DU RISQUE

En l'état, **le territoire, ses populations et les habitations sont-ils correctement défendus au titre de la DECI ? À cette question aussi élémentaire qu'essentielle, la réponse ne va pourtant pas de soi.** Aucun suivi statistique consolidé n'est en effet à ce jour tenu : vos rapporteurs n'ont pu obtenir aucune évaluation de la part des services de l'État ou des SDIS. Ce manque doit bien évidemment surprendre. Afin d'y pallier, vos rapporteurs ont donc souhaité au travers de leur enquête par questionnaire prendre la mesure de ce taux de couverture. Même si cette démarche ne peut prétendre à l'exhaustivité, son caractère indicatif demeure néanmoins éclairant sur les limites actuelles de l'organisation de la DECI.

1. Près d'une habitation sur trois n'est pas protégée

Une première approche de la couverture du risque incendie peut utilement s'opérer en se situant au plus proche du territoire, c'est-à-dire au niveau communal. À l'interrogation « votre commune est-elle en conformité avec le RDDECI », les maires ont répondu « **non, partiellement** » à 81 % et « oui totalement » à 19 %.

Quand ils faisaient état d'une conformité partielle, les maires pouvaient préciser ce taux de conformité. De leurs réponses, il ressort pour ces communes **un taux moyen de 58,2 %**.

Encore ces données doivent-elles être relativisées dans la mesure où les communes ne disposent pas d'outils statistiques fiables pour suivre ce taux et se fondent principalement sur une approximation empirique, évidemment sujette à caution. Il n'en reste pas moins que **cette estimation dessine une tendance problématique** demandant à être confirmée.

C'est pour cette raison que vos rapporteurs ont également interrogé les SDIS, dont l'approche consolidée au niveau départemental présente un intérêt complémentaire. Ces services ont donc été questionnés sur le taux de couverture des habitations conformément au RDDECI. Une fois encore, la méconnaissance très fréquente de cette donnée, pourtant majeure, apparaît : **56 % des SDIS répondent ne pas être en capacité de la fournir**. Parmi les raisons les plus fréquemment invoquées figurent l'absence de commande politique sur le sujet ou une méconnaissance des arrêtés (ou schémas) communaux.

Les réponses apportées par les 44 % des SDIS en capacité de produire une estimation (même approximative) du taux de couverture des habitations contre le risque incendie conformément au RDDECI font toutefois ressortir un taux de 71 %. En d'autres termes, cela signifie que **près d'une habitation sur trois serait donc hors champ de la couverture jugée réglementairement nécessaire selon les SDIS**. Encore convient-il d'observer

que ce taux de 71 % est probablement surestimé. On peut en effet imaginer que les 44 % de SDIS ayant été en mesure de donner un ordre de grandeur correspondant aux départements les plus avancés en matière de DECI (mises en conformité engagées, schémas communaux réalisés...). On serait donc ainsi plus proche du taux moyen évoqué *supra* par les maires.

Combien d'habitants en marge des règles de la DECI ?

En partant de l'estimation selon laquelle une habitation sur trois serait hors champ de la couverture imposée réglementairement pour la DECI, il est intéressant de s'interroger sur le nombre d'habitants concernés. **Les données statistiques de l'INSEE** permettent d'approcher ce nombre.

Le recensement de la population réalisé par l'INSEE en 2017 fait apparaître qu'**un tiers de la population vit dans une commune rurale** : 32,8 % ventilés entre les communes peu denses (29,2 %) et les communes très peu denses (3,6 %).

Pour l'année 2021, la population atteint 66 732 538 habitants selon l'INSEE, ce qui signifie qu'environ **22,2 millions d'habitants** vivent en zone rurale.

En partant du ratio d'une habitation sur trois non couvertes par la DECI en zone rurale et même en tenant compte du taux national de résidences secondaires et de logements vacants (9,5 %, selon l'enquête Logement de l'INSEE au 1^{er} janvier 2017), on peut donc estimer **un nombre d'habitants de l'ordre de 6 à 7 millions qui ne seraient pas couverts de manière satisfaisante** au regard des normes de la DECI.

Pris avec les réserves méthodologiques qui s'imposent et rappelées par vos rapporteurs, **ce taux, sans doute en réalité plus élevé, ne peut toutefois manquer d'interroger**. Il renvoie d'ailleurs, pour partie, à l'une des spécificités de la réforme de 2011 qui prévoit que les règles de DECI ne trouvent à s'appliquer, à compter de l'entrée en vigueur du RDDECI, qu'aux constructions nouvelles et n'ont guère eu d'effet sur les constructions préexistantes.

2. Les capacités d'adaptation des SDIS

La situation mise en évidence *supra* doit être relativisée par la capacité d'adaptation des SDIS à parer au mieux aux sinistres et sauver les vies.

Depuis 2017 et comme par le passé, les SDIS font bien souvent preuve **d'une démarche pragmatique pour compenser les carences de DECI dans les secteurs sous-équipés**.

Dans ses réponses à vos rapporteurs¹, la DGSCGC souligne que **l'effort d'adaptation empirique des SDIS porte notamment sur les départs d'engins**. Lorsqu'une carence en DECI est connue, la variable d'ajustement consiste en un départ de camions-citernes d'eau, ou d'autres types d'engins, en complément des moyens d'intervention usuels. Ces envois complémentaires se produisent, y compris en cas de carences temporaires de la DECI (travaux sur le réseau ou indisponibilité, par exemple), lorsque celles-ci sont signalées au SDIS.

De facto, se mettent donc en place **des adaptations visant à suppléer les manques et les imperfections** du RDDECI et de son application.

Vos rapporteurs reviendront *infra* (cf. partie III. C. 3.) sur l'optimisation des moyens matériels et humains liés à l'adaptation des SDIS dans le contexte de la DECI.

D. DES RÈGLEMENTS ADOPTÉS ET MIS EN ŒUVRE SANS ÊTRE TOUJOURS PROPORTIONNELS AU RISQUE RÉEL

1. L'absence d'étude préalable

La mise en œuvre des politiques publiques fait aujourd'hui, de manière de plus en plus fréquente, l'objet d'études préalables et d'études d'impact. L'existence, et plus encore, le soin attaché à ces études représentent une garantie dans leur efficacité à venir et dans la bonne adéquation des moyens mis en œuvre au regard des objectifs poursuivis. **Votre délégation accorde une attention particulière à cette démarche dans l'action territoriale de l'État.**

Or, de manière tout à fait préjudiciable, la DECI se trouve dépourvue de cette démarche d'évaluation préalable ou même *a posteriori*, à laquelle un état initial ou un état des lieux aurait pu constituer le point d'entrée. Le RNDECI ne prévoit pas cette précaution et aucune démarche systématique n'a été mise en place lors de sa déclinaison dans les départements, ainsi que l'illustre la réponse quasi unanime des préfets à vos rapporteurs sur ce point. Ils répondent ainsi par **la négative à 94 %** sur le sujet de savoir si une étude d'impact a été réalisée pour l'élaboration du RDDECI².

Pourtant le caractère impérieux d'une étude préalable paraît à vos rapporteurs devoir faire partie intégrante de la démarche relative à la DECI. Comment imposer aux communes des règles incontestablement contraignantes sans en évaluer l'impact ? La recherche d'une meilleure corrélation entre les moyens fixes d'approvisionnement en eau et les moyens

¹ Réponse de la DGSCGC à vos rapporteurs, le 4 mars 2021.

² Les rares études menées ont concernées les conséquences financières du RDDECI sur les communes.

mobiles des services d'incendie, la maintenance et le dispositif de contrôle des PEI devraient faire l'objet d'une évaluation préalable, notamment des moyens à engager et de leur coût d'investissement et de fonctionnement à la charge de la collectivité.

Lors de la mise en place des RDDECI à partir de 2017, l'exercice d'évaluation préalable aurait d'ailleurs dû constituer un point d'appui précieux dans le cadre de la concertation attendue des élus. **Son absence explique certainement pour une part l'insatisfaction largement exprimée par les élus à l'égard de la consultation** beaucoup trop formelle et artificielle décrite *supra*.

Au total, les élus ressentent les décisions prises au titre de la DECI comme imposées par l'État sans concertation, ni évaluation de l'impact des décisions. Ils déplorent aussi de **supporter les conséquences, notamment financières et budgétaires, de ces décisions sans qu'elles aient pu être anticipées et encore moins discutées.**

2. La complexité des règles

Le renouvellement des équipes municipales à l'occasion des élections l'année dernière a pointé l'extrême difficulté des élus à s'approprier la matière relevant de la DECI. Dans l'enquête menée par vos rapporteurs, des maires nouvellement élus ont reconnu ne pas être en capacité de porter une appréciation sur cette politique à l'échelle de leur territoire par manque de compétences techniques. Parfois, certains ont pris la mesure du champ à investiguer devant eux en découvrant le questionnaire adressé par vos rapporteurs. Mais cette difficulté ne concerne pas que les nouveaux élus.

L'enquête de vos rapporteurs met en évidence ce malaise des élus, confrontés à un déficit d'expertise pour aborder au mieux les enjeux de la DECI sur leur territoire. **Parmi les communes ayant gardé la compétence de cette politique, 60,6 % regrettent de ne pas disposer de « l'expertise suffisante pour suivre la compétence DECI ».**

Faut-il pour autant s'en étonner lorsqu'on sait que le seul RNDECI compte 67 pages et qu'il doit être complété, dans chaque département, par un RDDECI souvent aussi complexe ? Conscients de cette difficulté d'appréhension, les SDIS produisent d'ailleurs eux-mêmes souvent des *vade-mecum* pour les maires, comme par exemple les SDIS du Bas-Rhin ou du Gers.

Le coût d'entrée dans la matière demeure toutefois élevé pour les élus confrontés à une grande diversité de notions à maîtriser.

La classification du risque à couvrir, tout d'abord, recèle une réelle complexité dans sa définition avec trois types de risques dits « courants » (faibles, ordinaires, importants) cohabitant avec des risques dits « particuliers » sur certaines zones (zones d'activité, bâtiments agricoles...). Ensuite, les règles relatives au **besoin en eau** varient en fonction du classement du risque. Selon le RNDECI, la quantité d'eau s'établit à un minimum de 30 m³ utilisables sur une durée d'une heure (ou instantanément) pour un risque courant faible, à une fourchette comprise entre 60 m³ et 120 m³ utilisables en une ou deux heures (ou instantanément), pour un risque courant ordinaire, et peut dépasser les 120 m³ en deux heures (ou instantanément) pour un risque courant important. En outre, les règles de **distance entre la zone à défendre et le PEI** varient elles aussi, cette distance étant soit de 200 m, soit de 400 m selon les cas et/ou les départements. Enfin, **les règles d'intervention des SDIS**, leurs objectifs en termes de délais d'intervention et le dimensionnement de leurs équipements (en véhicules, en équipements de protection...) nécessitent un fort investissement préalable avant d'être intégrés par un non-professionnel de l'incendie.

Certes, il faut mentionner *in fine* qu'une offre d'expertise tend à se développer de la part de sociétés ou de cabinets privés. Toutefois, **cette expertise privée a un coût élevé** (de l'ordre de plusieurs dizaines de milliers d'euros, en fonction des besoins et de la taille du territoire concerné) que beaucoup de communes ne peuvent pas assumer.

3. Des règles insuffisamment adaptées aux territoires

L'un des principaux paradoxes de la DECI, telle que mise en œuvre aujourd'hui, réside dans des règles insuffisamment adaptées aux territoires, alors même que l'un de ses piliers est supposé être la décision décentralisée et en adéquation avec les spécificités territoriales. Visant à rompre avec une approche trop indifférenciée et à adapter au plus près des réalités du terrain les règles applicables, l'esprit de la réforme de 2011 a été soit perdu de vue, soit rogné par le délicat passage à la pratique. Dans tous les cas, la situation actuelle suscite beaucoup d'interrogations et de mécontentements de la part des élus locaux.

À ce titre, **comment comprendre qu'une distance unique s'applique sur un même département**, surtout lorsque celle-ci est aussi restrictive que dans le département de l'Eure où la règle des 200 m s'impose même pour un risque courant faible avec les conséquences que cela implique en matière budgétaire, d'urbanisme et de développement (cf. partie II E.). Dans la plupart des départements en effet, des cas de figure extrêmement divers peuvent se présenter, avec des agglomérations, des bourgs, des centres-bourgs, des hameaux, des maisons isolées... Ces spécificités territoriales ne s'accommodent pas d'une règle uniforme à l'échelle du

département. En outre, si de nombreux RDDECI distinguent les zones urbaines où la distance peut être de 200 m et les zones rurales où elle est généralement de 400 m, même une commune située en zone urbaine comprend très souvent des hameaux ou des habitations isolées qui sont excentrés dans des zones plus rurales. Cette distinction, comme l'ont souligné les maires de Seine-Maritime, n'est donc pas suffisante.

Ainsi que l'a souligné la DGSCGC auprès de vos rapporteurs, **des éléments de souplesse ont parfois été introduits**. La DGSCGC pointe ainsi des volumes d'eau demandés de 10 m³ en Savoie ou de 15 m³ dans le Cantal. De même, des dispositions particulières prévoient des volumes inférieurs à 30 m³ pour les îles du Finistère (Ouessant, Sein, Batz et Molène). Dans les Pyrénées-Atlantiques, le RDDECI précise que, pour un risque courant faible, *« la distance entre le point d'eau et le risque varie de 200 à 400 mètres par les voies d'accès (longueur qui correspond à la longueur de tuyaux d'alimentation dont sont dotés les fourgons pompe-tonne), pouvant aller jusqu'à 2 000 mètres (longueur de tuyaux dont sont dotés les camions dévidoirs) »*¹. Enfin, certains RDDECI acceptent même l'absence de DECI pour l'habitat isolé de moins de 50 m² (dans le Cher, l'Ain, le Cantal, la Drôme, les Deux-Sèvres et le Tarn, par exemple), les chalets d'alpage (en Savoie) ou les refuges de moyenne montagne (dans le Doubs). **Pour louables qu'elles soient, ces initiatives restent trop isolées et ne font pas une politique d'ensemble cohérente.**

À rebours d'une souplesse et d'une adaptabilité indispensables mais trop rarement rencontrées, l'absence de discernement et la rigidité paraissent souvent davantage caractéristiques de la conception guidant aujourd'hui la DECI. **La commune de Heurteauville (Seine-Maritime), par exemple**, compte 304 habitants et se situe sur un étroit cordon dunaire de 7 km. Son maire l'a décrite auprès de vos rapporteurs comme *« coincée entre la Seine d'un côté et par les étangs de la Harelle de l'autre. De nombreux canaux, fossés et mares complètent notre territoire »*. Récemment contrôlées par le SDIS, les bouches à incendie de cette commune ont toutes les quatre été déclarées non conformes, leur débit étant insuffisant (compris entre 0 m³ et 22 m³). Or, étant en bout du réseau d'eau potable, cette commune *« ne pourra jamais obtenir un débit en m³ suffisant pour répondre à la norme. En effet, le service des eaux ne pourra jamais installer une conduite plus large, car la consommation d'eau du village ne pourra pas vider suffisamment la canalisation, et l'eau sera impropre à la consommation, en raison de sa trop longue stagnation dans cette canalisation »*². Il est regrettable que, dans un cas comme celui-ci, la Seine longeant la commune ne puisse pas être mise à profit au titre de la DECI.

¹ Ce RDDECI ne précise toutefois pas les cas dans lesquels la distance de 2 000 m trouve à s'appliquer.

² Courrier du 4 mars 2021.

Cet exemple illustre le fait qu'au-delà des difficultés financières, les communes rencontrent parfois **des difficultés techniques** pour se conformer au RDDECI. Comment implanter une bouche d'incendie si le débit ne le permet pas ? Comment implanter une citerne incendie, souvent peu esthétique, si l'on ne dispose pas d'un terrain pour le faire ?

Au final, **l'absence de proportionnalité** entre les mesures à prendre et le risque réel à couvrir se paie chèrement dans les territoires déjà les plus en difficulté et ceux disposant de moins de marges de manœuvre financières, à savoir les territoires ruraux en premier lieu.

E. LE LOURD TRIBUT PAYÉ PAR LES TERRITOIRES RURAUX

Qu'il s'agisse de rénover le réseau d'eau incendie, de l'étendre pour assurer la couverture requise du risque ou d'assurer la maintenance et l'entretien de ce réseau, se conformer au RDDECI représente un coût important pour les communes (ou les EPCI). Évident, **le coût financier** et budgétaire ne doit pas occulter **le coût économique et social** induit, à savoir le frein au développement **et à l'attractivité** du territoire.

1. L'impossibilité budgétaire de nombreuses communes à faire face à la mise en conformité ou à l'extension des réseaux

Le chiffrage du poids budgétaire à la charge des communes au titre de la DECI se révèle ardu en raison de l'absence quasi généralisée d'outils de contrôle de gestion, de suivi comptable et financier, de remontée et de centralisation de l'information financière. Ce constat est particulièrement vrai pour les plus petites communes, dépourvues des moyens humains et techniques, pour assurer un tel suivi.

Lorsqu'ils sont sollicités par vos rapporteurs dans le cadre de leur questionnaire d'enquête, **les préfets admettent ne pas être en capacité de fournir ne serait-ce qu'une estimation** du coût de mise en conformité des communes de leur département au RDDECI. Et quand une préfecture avance un montant (en l'occurrence 2,4 millions d'euros dans le département des Bouches-du-Rhône), elle précise que ce budget est probablement sous-estimé par rapport aux besoins réels.

Si un chiffrage précis se révèle délicat, il y a toutefois tout lieu de penser que **la tendance de la charge financière est nettement à la hausse**. La mise en conformité de nombre de communes ne fait que débiter dans certains départements et les dépenses sont étalées dans le temps. Dans ses réponses au questionnaire de vos rapporteurs, la préfecture de l'Eure fait ainsi état au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) de 27 dossiers de demande déposés en 2017 pour un peu plus de 650 000 euros de projets à financer (avec plus de 260 000 euros de subventions accordés), puis de 106 projets déposés en 2020 pour un total de

3,3 millions d'euros de projets (et un montant total de subvention accordée de 1,15 million d'euros), et enfin de 201 dossiers déposés pour globalement 2 millions d'euros accordés en 2021. La préfecture de Seine-Maritime indique, pour sa part, que « depuis 2017, la part de l'enveloppe DETR consacrée à la DECI est passée de 1 % à 8 % ».

C'est donc sans surprise que les préfets se font l'écho des difficultés rencontrées par les communes pour financer les investissements liées à la DECI. Ainsi, **33 % des préfets font état que « de nombreux maires » ont fait remonter de telles difficultés**. De même, 51 % rapportent que « quelques » maires se sont manifestés auprès d'eux. Seuls 16 % des préfets déclarent n'avoir pas eu à connaître de telles préoccupations de la part des maires.

Les ordres de grandeur de la charge pesant sur les communes sont évidemment très variables, selon les déclarations des maires recueillies dans le cadre de l'enquête. Cette charge va **de quelques centaines d'euros par an à plusieurs centaines de milliers d'euros étalés sur un plan pluriannuel**.

Rapporter cette charge au budget global de chaque commune permet de mieux cerner la contrainte financière. Ainsi, **une commune indique que la proportion de son budget global d'investissement à consacrer pour une mise en conformité avec le RDDECI s'élève à 60 %, tandis que les autres estimations recueillies oscillent entre 3 % et 30 %**. Un cas limite doit être également signalé d'une mairie déclarant que cette proportion se monte à 300 %, ce qui signifie concrètement que l'investissement requis en termes de mise en conformité correspond à trois fois son budget d'investissement total.

Lors de son audition par vos rapporteurs¹, Marcel Calmette, maire de Paulhiac (Lot-et-Garonne) et vice-président de la **communauté de communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord**, a quant à lui fait état d'une **commune de 250 habitants dont le coût de mise en conformité au regard de la DECI s'élève à 200 000 euros**. Une autre commune de la même communauté de communes aurait à supporter une charge de **500 000 euros**, si elle décide d'acheter un terrain et de l'aménager pour le pompage de l'eau nécessaire à la DECI. Ces ordres de grandeur se retrouvent également dans le cas de petites communes de **l'Eure** ou de **Seine-Maritime** ayant alerté votre rapporteur, Hervé Maurey.

Il convient, en outre, de garder à l'esprit qu'**un nombre non négligeable de communes n'ont pas encore réalisé de chiffrage** dans la mesure où elles sont en cours d'élaboration de leur schéma communal de DECI et donc que la définition de leur besoin est prématurée. Ce phénomène est d'autant plus accentué dans les départements où la prise de conscience a été tardive (cf. les observations de vos rapporteurs sur le cas du Lot-et-Garonne par exemple, partie II. B. 2.).

¹ Audition du 3 mars 2021.

Cette charge financière obère inévitablement les marges de manœuvre, *a fortiori* pour les petites communes aux capacités financières limitées.

Dans leur cas, les capacités d'auto-financement sont absorbées par la dépense. En outre, les aides d'État (en premier lieu la DETR) sont souvent *de facto* préemptées par cette catégorie de dépense.

Le poids de la DECI sur les petites communes : l'exemple de l'Eure

Dans l'Eure, la commune de Les Bottereaux compte 380 habitants et une trentaine de hameaux (avec parfois une ou deux maisons seulement). Elle a élaboré son schéma communal en 2018, pour un coût de 4 320 euros. Elle dispose de 19 PEI et d'un PENA, mais parmi ses PEI, trois seulement sont conformes au RDDECI.

Deux scénarios de mise en conformité s'offrent à cette commune :

- avec modification du réseau d'eau : le coût total s'élèverait alors à **3,585 millions d'euros** (dont 290 000 euros de modification du réseau) pour l'installation de 10 poteaux incendie et 28 citernes ;

- sans modification du réseau : le montant des travaux serait alors de **1,27 million d'euros** pour l'installation de 35 citernes, dont l'une d'une capacité de 240 m³ destinée à couvrir un château classé monument remarquable (ce qui pose des problèmes de covisibilité).

Cette dépense est à mettre en regard du **budget d'investissement de la commune : 210 000 euros**.

Pour 2021, la dépense envisagée au titre de la DECI s'élève à **65 000 euros**.

La mise en conformité avec le RDDECI dépasse donc manifestement les capacités financières de la commune de Les Bottereaux.

De manière analogue, la commune nouvelle de Mesnil-en-Ouche (4 850 habitants) a estimé, pour sa part, à **8 millions d'euros** le budget nécessaire à l'application du RDDECI, ce qui rend de fait impossible la mise en conformité.

D'autres petites communes de l'Eure se trouvent dans des situations où le niveau d'investissement est certes moins élevé, mais tout aussi **disproportionné** pour la commune (plusieurs centaines de milliers d'euros pour des communes de quelques centaines d'habitants).

Le Président du Sénat a d'ailleurs déclaré dans l'Eure le 17 septembre 2020 : « *on ne peut accepter qu'une commune doive, pour sa défense incendie, mobiliser la totalité de son budget d'investissement sur l'ensemble du mandat municipal* ».

Dans le contexte budgétaire très tendu pour les collectivités territoriales que chacun connaît, la DECI fait donc supporter **une contrainte financière** supplémentaire aux communes. Pour les plus petites d'entre elles, qui sont aussi souvent les plus fragiles et celles dont les marges de manœuvre sont les plus réduites, cette contrainte conduit à l'assèchement de l'auto-financement et de la capacité d'emprunt.

Pour venir en aide à ces communes, l'État décide souvent (mais pas systématiquement) d'orienter ses dotations (notamment la DETR ou la DSIL, parfois pour des montants conséquents) vers le financement de projets de DECI. Cette priorité accordée à la DECI s'effectue **au détriment d'autres investissements attendus de la population et qui auraient bénéficié à l'économie locale** (le secteur du bâtiment, par exemple).

2. L'attractivité et le développement du territoire entravés

Pour de nombreux territoires ruraux, la priorité porte aujourd'hui sur la réduction de la fracture territoriale dont les symptômes sont nombreux et malheureusement bien connus (dégradation de la situation de l'emploi, accroissement des déserts médicaux, couverture numérique insuffisante, recul des services publics, transports inadaptés, dévitalisation des centres bourgs...). De nombreuses politiques publiques de l'État, des régions et des départements ont été guidées par cette volonté, comme en témoigne notamment le déploiement de la fibre optique. Toutefois, **les conséquences de la DECI sur les petites communes rurales s'inscrivent en contradiction avec cette volonté**, voire la contrecarrent purement et simplement.

En effet, **la tension budgétaire à laquelle la DECI soumet ces communes freine les projets d'investissements de nombre d'entre elles et hypothèque l'avenir de ces territoires**. Elle est à l'origine d'un coût de renoncement que « paie » la commune en ne pouvant pas donner suite à certains besoins d'investissement, faute de moyens suffisants.

Par ailleurs, **la rigidité des normes** en matière de DECI pénalise lourdement certaines communes en termes de capacité d'accueil des habitants. La règle des 200 m entre le PEI et la zone à défendre imposée dans tout le département pour un risque courant faible (dans l'Eure, l'Aisne, les Alpes-Maritimes, le Pas-de-Calais ou la Vendée, par exemple) et celle des 400 m appliquée dans d'autres départements introduisent d'incompréhensibles inégalités.

La règle des 200 m pour un risque courant faible connaît des dérogations dans certains départements

Parmi les départements soumis à la règle des 200 m pour un risque courant faible, on relève des rigueurs différentes, ce qui accroît encore le phénomène d'inégalité de traitement. Comme l'a relevé Romain Royet, directeur général adjoint de la DGSCGC¹, **le RDDECI de l'Eure est le deuxième règlement départemental le plus contraignant après celui de Paris, donc le plus strict des règlements en milieu rural.**

¹ Audition du 27 janvier 2021.

L'examen des RDDECI fait ainsi apparaître dans les départements soumis aux 200 m **des éléments de souplesse et d'adaptation qu'on ne retrouve pas dans l'Eure.**

Dans l'Aisne, par exemple, pour ce type de risque **une distance de 400 m est acceptée entre la zone à défendre et un point d'aspiration.** Ainsi, les aires d'aspiration de points d'eau (naturels ou artificiels) peuvent-elles venir compléter utilement le réseau hydraulique, en permettant aux moyens de lutte contre l'incendie de se mettre en aspiration pour établir des lances à incendie.

Dans les Yvelines et dans le Val-d'Oise, un autre type de dérogation est ouverte par le RDDECI. La contrepartie réside alors dans le débit offert par le PEI : celui-ci peut se situer jusqu'à 400 m, si son débit est de 60 m³/h minimum sous 1 bar de pression.

En Vendée, le RDDECI précise qu'il est possible de passer de 200 m à 400 m « *en cas de difficultés d'application* », « *en particulier dans une zone rurale ou d'habitat dispersé* ».

Dans le Pas-de-Calais enfin, la dérogation à la règle des 200 m est possible « *sur justification technico-économique et analyse du SDIS* », la distance pouvant alors être revue à la hausse.

Depuis l'instauration des RDDECI, tout particulièrement quand la contrainte des 200 m s'impose (*a fortiori* quand aucun élément de souplesse n'est prévu), les maires se sont vus dans l'obligation de multiplier les **refus de certificat d'urbanisme**. Parfois, ces refus se fondaient sur un dépassement de la règle des 200 m de quelques mètres, tandis que quelques kilomètres plus loin, dans le département voisin, la même construction était autorisée sans difficulté particulière.

Le RDDECI se trouve donc être, dans certains cas, **un facteur de blocage pour le développement et l'attractivité des petites communes rurales.** Faute de pouvoir se mettre en conformité avec lui, celles-ci se voient contraintes de refuser les constructions de maisons nouvelles ou des extensions de constructions anciennes. S'ensuivent le départ de populations ou le renoncement de populations intéressées à s'installer. Le phénomène est d'autant plus dommageable que, depuis l'épisode de la pandémie de COVID, semble se dessiner auprès des populations urbaines une nouvelle envie de vivre en zone rurale et d'y trouver à habiter. C'est ainsi que se met en place un cercle vicieux bien connu, lui aussi, qui passe par la fermeture de classes et la baisse des ressources des communes touchées.

À l'heure où la revitalisation des territoires ruraux est érigée en priorité, les élus sont pris en tenaille sous l'effet **d'une injonction contradictoire : investir pour l'avenir de leur territoire, tout en respectant des normes de DECI qui jouent comme un frein à ce développement.**

Lors de son audition¹, Marcel Calmette, maire de Paulhiac (Lot-et-Garonne) et vice-président de la communauté de communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord, a ainsi déploré que des petites communes qui déploient des trésors d'énergie pour obtenir la fibre optique soient en retour corsetées du fait de problèmes de conformité à la DECI.

Vos rapporteurs ne peuvent pas se satisfaire de cet état de fait et souhaitent donc formuler des recommandations en conséquence.

III. UNE INDISPENSABLE REMISE À PLAT DE LA DECI

Le bilan dressé *supra* par vos rapporteurs amène à une conclusion sans ambiguïté : il faut remettre à plat la DECI. **Animée de bonnes intentions, la réforme de 2011 n'a en effet pas tenu ses promesses. Elle a bien au contraire provoqué un très large mécontentement des élus. Au terme de dix ans d'application, il faut désormais les entendre.** La rigidité encore trop forte de son organisation, les carences en matière de concertation et d'évaluation, les entraves avérées au développement des territoires ruraux appellent une révision en profondeur. Celle-ci doit, conformément à la volonté du législateur, s'appuyer sur des principes de souplesse, d'adaptation et de proportionnalité, et s'attacher à imaginer de nouvelles méthodes de travail, mieux concertées et plus dynamiques. Elle passe également par le soutien budgétaire de l'État. En outre, le regard doit aussi se tourner vers le potentiel des nouvelles technologies, la DECI pouvant tirer grand profit de certaines avancées encore trop méconnues.

En préambule à leurs propositions, **vos rapporteurs soulignent que la notion d'évaluation a vocation à devenir centrale dans la DECI rénovée.**

La présente mission d'information a permis de dresser un premier bilan avec le recul d'une décennie. L'enquête statistique offre un regard inédit sur cette politique, ses réussites et ses limites. Nécessairement contrainte par des impératifs de temps, **cette mission d'information demande toutefois à être complétée par un audit national** se donnant les moyens de recueillir des données exhaustives et de les consolider afin d'aboutir à une vision encore plus fine et précise de la situation.

Cette orientation est d'ailleurs envisagée par le ministère de l'intérieur. Ainsi, interrogée sur le RNDECI par notre collègue Céline Brulin le 9 mars 2021 en séance au Sénat, Mme Marlène Schiappa, ministre déléguée auprès du ministre de l'intérieur, chargée de la citoyenneté, a évoqué cet audit :

« Comme vous le savez, une mission d'information relative à la défense extérieure contre l'incendie en zone rurale a été créée au sein de la Haute Assemblée. Elle est conduite par les sénateurs Hervé Maurey et Franck Montaugé. La direction

¹ Cf. partie II. E. 1.

générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, chargée de la DECI au niveau national, contribue à ces travaux et réalisera un bilan global de mise en œuvre de la réforme dans tous ses aspects. Ce bilan et ses axes de progrès seront partagés avec les parlementaires, les préfets, les élus et les services territoriaux concernés. »

Il revient à l'inspection générale de l'administration (IGA) du ministère de l'intérieur, d'ailleurs chargée de l'évaluation des SDIS, avec l'inspection de la défense et de la sécurité civile (IDSC), de procéder à cet audit, en lien étroit avec la DGSCGC.

Proposition : réalisation par l'État d'une évaluation exhaustive, département par département, des résultats obtenus depuis la réforme de la DECI en 2011.

Délai : 2022

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, IGA et DGSCGC

A. QUEL NIVEAU DE COMPÉTENCE ?

1. Les différentes solutions existantes

Par principe, l'exercice de la compétence en DECI est **communal**. Toutefois, au-delà de ce cas général, plusieurs variations peuvent se présenter. **Le transfert** de la compétence est ainsi :

- **obligatoire** lorsque la commune appartient à une **métropole**¹. Ce sont 22 métropoles qui sont ainsi concernées et 963 communes ;

- **facultatif** en direction des 1 232 autres établissements publics de coopération communale (**EPCI**) regroupant la quasi-totalité (soit 34 000²) des communes³, sans que cela n'entraîne automatiquement un transfert du pouvoir de police spéciale. L'audition de la direction générale des collectivités locales (DGCL) par vos rapporteurs permet de préciser que 111 EPCI exercent aujourd'hui la compétence DECI au total⁴.

¹ Cf. les articles L. 5217-2, L. 3641-1 et L. 3642-2 (métropole du Grand Lyon) du CGCT. Le pouvoir de police spéciale du maire est alors transféré de plein droit avec la compétence DECI au président de la métropole.

² Seules quatre communes ne sont pas membres d'un EPCI à fiscalité propre. Il s'agit des quatre îles mono-communales qui bénéficient d'une dérogation : l'île d'Yeu, l'île de Bréhat, l'île de Sein et l'île d'Ouessant.

³ Source : Assemblée des communautés de France (AdCF).

⁴ Audition du 10 mars 2021.

Rappel : les polices générale et spéciale du maire

Au titre du pouvoir de police générale du maire, le 5° de l'article L. 2212-2 du CGCT dispose que « *la police municipale a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques* ». Elle doit prendre « *le soin de **prévenir**, par des précautions convenables, et de **faire cesser**, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et les fléaux calamiteux ainsi que les pollutions de toute nature, tels que **les incendies*** ».

Selon l'article L. 2213-32 du CGCT, le maire dispose également d'un pouvoir de police administrative spéciale en matière de DECI. Il doit s'assurer de **l'existence, de la suffisance et de la disponibilité des ressources en eau pour la lutte contre l'incendie au regard des risques à prévenir**.

Selon l'article R. 2225-7 du CGCT, le pouvoir de police spéciale consiste à :

- réaliser les travaux nécessaires à la création et à l'aménagement des points d'eau incendie (PEI) identifiés ;
- permettre l'accessibilité, et assurer la numérotation et la signalisation de ces points d'eau ;
- créer, en amont de ceux-ci, des ouvrages, aménagements et travaux nécessaires pour garantir la pérennité et le volume de leur approvisionnement ;
- effectuer toute mesure nécessaire à leur gestion ;
- assurer les actions de maintenance destinées à préserver les capacités opérationnelles des PEI.

En pratique, **les maires sont attachés à la compétence DECI** et au pouvoir de police spéciale qui s'y rattache. Le transfert de cette compétence est souvent associé dans leur esprit à une double crainte : perdre la main sur la priorisation des investissements en matière de DECI et devenir dépendant d'un EPCI où ils pèsent souvent peu dans la prise de décision. Cela explique que, dans leur réponse au questionnaire de vos rapporteurs, ils se montrent assez partagés sur la question du transfert à un EPCI : 57 % y seraient prêts et 36 % y sont opposés.

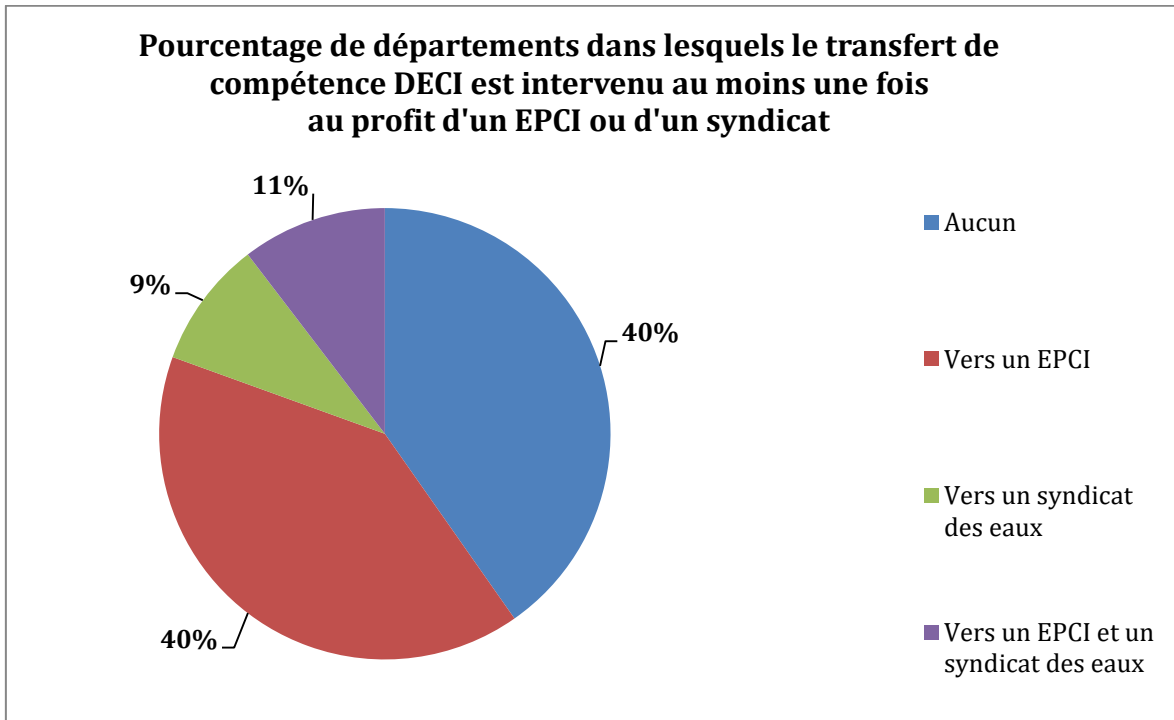
Le transfert de la compétence à un syndicat intercommunal est également possible¹ et cette faculté est donc offerte aux 9 065 syndicats^{2 3}. Toutefois, **le transfert du pouvoir de police spéciale à un syndicat n'est pas autorisé**.

Afin de prendre la mesure de l'ampleur de ces transferts, vos rapporteurs ont interrogé les préfets dans le cadre de leur questionnaire.

¹ Cf. l'article L. 5212-16 du CGCT.

² Syndicat intercommunal à vocation unique (SIVU) et syndicat intercommunal à vocation multiple (SIVOM).

³ Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).



Source : réponses des préfets au questionnaire de vos rapporteurs

Auditionnés le 27 janvier 2021 par vos rapporteurs, Maître Yann Landot, avocat associé au cabinet Landot & associés, et Chloé Jaillard, directrice de mission pôle « Eau » au sein du cabinet Calia Conseil, estiment que **les communes se posent la question d'un transfert éventuel** de la compétence en DECI essentiellement dans deux cas. D'une part, lorsque la compétence de l'eau potable est transférée de l'échelon communal vers l'échelon intercommunal, bien qu'il s'agisse de deux compétences distinctes (la première relève d'un service public industriel et commercial, la seconde d'un service public administratif). D'autre part, quand les collectivités s'interrogent sur leur mise en conformité au regard du RDDECI et que les questions techniques et financières émergent.

L'intérêt du transfert à un syndicat des eaux : le cas du syndicat intercommunal de distribution d'eaux du Nord - syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIDEN-SIAN)

On dénombre près de 2 356 syndicats des eaux¹. Parmi eux, le SIDEN-SIAN regroupe **750 communes** dans le département du Nord et de l'Aisne. Cet ensemble représente près d'un million d'habitants, essentiellement en zone rurale (80 %) et dans quelques petites villes.

¹ Source : Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement (rapport sur le panorama des services et de leur performance en 2018, avril 2021).

Le syndicat possède les compétences de l'eau, l'assainissement collectif et les eaux pluviales. En 2014, il envisage la prise en charge la compétence en DECI. Dès 2015, cette mise en place a été progressive. Aujourd'hui, **sur les 643 communes adhérentes à la compétence de l'eau, 473 ont rejoint la compétence DECI**. Les communes ont d'ailleurs rapidement pris cette décision : dans les six premiers mois, 300 communes l'ont fait. Huit agents (soit un agent par centre de distribution responsable de la DECI) et trois personnes ont été recrutés pour le bureau d'études.

Le principe est le suivant : la cotisation s'élève à **5 euros par habitant** pour adhérer à la compétence DECI. En contrepartie, **le syndicat contrôle** les PEI et la signalisation. Il est également en **relation avec le SDIS du Nord**, notamment dans le cadre de l'élaboration du RDDECI. Selon Paul Raoult, président du SIDEN-SIAN, le SDIS était satisfait de trouver un partenaire qui représente plus de 400 communes pour la distribution d'eau.

Au total, 1 825 poteaux et bouches d'incendie ont été renouvelés, et 52 citernes ont été posées (sur les 300 existantes). Par ailleurs, le syndicat mène un important travail sur la **mise en place de schémas communaux de DECI** et l'objectif consiste en ce qu'à la fin de l'année 2021, chaque commune en soit dotée.

De son expérience, Paul Raoult tire un bilan positif du transfert de la DECI au SIDEN-SIAN, comme l'atteste le nombre important de communes ayant adhéré à la compétence DECI.

Pour autant, **vos rapporteurs considèrent que l'articulation optimale entre la compétence « Eau » et celle de la DECI** reste à trouver. C'est d'autant plus vrai lorsque ces deux compétences sont exercées à des niveaux différents. Entre novembre 2018 et juin 2019, les « Assises de l'eau » avaient déjà conduit à la définition d'un programme de soutien aux collectivités dans les territoires ruraux pour améliorer les services d'eau et d'assainissement. Actuellement encouragée dans le cadre du plan « France relance », l'accélération de la rénovation et de la modernisation des réseaux d'eau peut présenter des opportunités en termes d'implantation de PEI, d'amélioration des débits et de connaissance en temps réel de l'état du réseau et de sa disponibilité (grâce aux capteurs électroniques et « réseaux intelligents »).

Source : audition de Paul Raoult, président du SIDEN-SIAN, sénateur honoraire, ancien président du SDIS du Nord et de l'Association nationale des Présidents de SDIS, le 27 janvier 2021

Ainsi que l'ont souligné Maître Yann Landot, Chloé Jaillard et Paul Raoult lors de leurs auditions, **pour gagner en efficacité et en cohérence, le transfert de la compétence de la DECI peut s'accompagner du transfert du pouvoir de police administrative spéciale** du maire vers l'autorité exerçant la compétence. Or, ce transfert n'a pas été prévu par la réforme de 2011 en faveur des syndicats des eaux.

C'est ainsi une différence majeure du régime juridique de la DECI avec celui de la collecte des déchets, par exemple. Pour la compétence relative à la collecte des déchets ménagers, le code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit en effet, depuis la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire¹, que **le pouvoir de police spéciale du maire puisse être transféré à un syndicat pour la compétence**².

Proposition : autoriser le transfert de la police spéciale de la DECI vers les syndicats des eaux ayant déjà la compétence de la DECI.

Délai : prochain véhicule législatif pertinent

Acteur(s) : ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, DGCL

Vos rapporteurs ne proposent pas aller au-delà de cette nouvelle faculté en termes de transfert de compétence, alors que d'autres pistes leur ont été suggérées durant leur mission. En particulier, afin « *d'amplifier et de poursuivre la dynamique de modernisation et d'adaptation territoriale de la DECI* », la DGSCGC serait favorable au **transfert obligatoire de la compétence DECI des communes vers les EPCI**³(comme c'est déjà le cas pour les métropoles). **Attachés aux prérogatives des communes et à leur libre administration, vos rapporteurs ne souhaitent pas, pour leur part, retirer une nouvelle compétence aux communes, alors que beaucoup de maires ont le sentiment d'avoir déjà transféré beaucoup, parfois beaucoup trop, de compétences.**

Vos rapporteurs soulignent par ailleurs que, pour être pertinent, le transfert de la compétence de la DECI au niveau intercommunal doit permettre de bénéficier **d'effets de mutualisation réels**. La diversité des niveaux de richesse des territoires concernés tient une place importante dans l'attractivité de ce transfert : la perspective d'un regroupement exclusivement entre « communes pauvres » ne présenterait aucun d'intérêt.

2. La mutualisation des achats

Du maintien du principe de la DECI en tant que compétence communale découle assez directement l'idée d'une mutualisation sur la base du volontariat des achats des communes pour dégager des **effets d'échelle**. Ici, l'espérance de gains économiques vaut particulièrement pour les plus petites communes, qui ne peuvent pas s'appuyer sur un service professionnalisé et dédié à la logistique et aux achats.

¹ Cf. l'article 95 de cette loi.

² Cf. le deuxième alinéa du B du I de l'article L. 5211-9-2 du CGCT.

³ Réponses écrites de la DGSCGC à vos rapporteurs, le 4 mars 2021.

La mutualisation des achats d'équipements en DECI offre un levier pour dégager des économies d'échelle, **en accroissant le pouvoir de négociation des communes ainsi regroupées et en rendant plus attractifs leurs appels d'offres.**

Cette piste d'amélioration a d'ailleurs spontanément été évoquée par quelques-uns des maires ayant répondu au questionnaire de vos rapporteurs comme étant une voie d'amélioration à prendre en considération. Le cas des **citernes** et des **bâches à incendie** est ainsi cité. Un tel regroupement apparaît d'autant plus judicieux que, même si les communes peuvent se tourner vers la centrale d'achats que représente l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), celle-ci n'offre pas ce type de produits dans son catalogue. Il serait également particulièrement pertinent compte tenu des coûts de ces équipements (3 000 euros minimum pour un poteau incendie lorsqu'il est implanté sur une canalisation existante), 10 000 euros environ pour une citerne souple de 120 m³ (3 000 euros pour la citerne et 7 000 euros de grillage et de terrassement).

L'effort de mutualisation des achats ne constitue d'ailleurs pas une nouveauté radicale dans l'univers de l'incendie. Ainsi, dans son rapport « *Les investissements de la sécurité civile : intérêt national, enjeux locaux* », notre collègue Dominique de Legge encourageait déjà, cette fois-là les SDIS, à développer cette pratique¹.

Régi par les articles L. 2113-6 à L. 2113-8 et L. 3112-1 à L. 3112-4 du code de la commande publique, le groupement de commandes rencontre déjà, sur d'autres terrains que la DECI, un vrai succès avec des groupements comptant parfois jusqu'à plus d'une centaine de membres. Conformément à l'article L. 5211-4-4 du CGCT, un EPCI est autorisé depuis 2019² à passer des marchés publics pour le compte de ses communes membres. Ainsi, afin d'accroître son soutien aux communes membres, la communauté d'agglomération « Évreux Portes de Normandie » a initié une réflexion autour de la mise en place d'un groupement de commandes pour le renouvellement des PEI, qui pourrait être effectif dès l'année 2022. L'un de ses facteurs clefs de réussite réside en effet dans sa **souplesse d'utilisation**.

Afin de faire connaître encore mieux ce type de montage, **un guide**, à l'image du « *Guide des coopérations, à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements* » édité par la DGCL, pourrait être édité dans un axe spécifiquement tourné vers la DECI. Dans les départements, **les préfets** pourraient, quant à eux, accompagner les communes dans le montage d'un tel groupement.

¹ Rapport d'information de Dominique de Legge, fait au nom de la commission des finances n° 33 (2012-2013) - 10 octobre 2012.

² En application de l'article 65 de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique.

Proposition : aider les communes à mutualiser leurs achats d'équipements de DECI (rédaction d'un guide méthodologique, accompagnement par les préfets pour le montage et l'analyse des appels d'offres).

Délai : sans objet

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT)/ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, direction générale des collectivités locales (DGCL)

B. S'APPUYER SUR LA CONCERTATION ET L'ÉVALUATION

1. Mener une réelle concertation et prendre en compte le point de vue des élus

L'élaboration de la première génération des RDDECI a souffert d'une concertation pour le moins lacunaire des maires et de l'ensemble des acteurs de la DECI. L'organisation de cette concertation a trop reposé sur la plus ou moins grande inspiration des services de l'État en la matière. Trop désordonnées, les initiatives auraient gagné à être plus encadrées, ce qui aurait notamment permis d'éviter dans certains départements des consultations « pour la forme »¹, artificielles et inévitablement vouées à l'échec.

Pour sortir de l'« à peu près », **une méthodologie de consultation précise, solide et rigoureuse** doit être définie.

Le périmètre des acteurs consultés comprend certes les partenaires institutionnels listés par le RNDECI (cf. partie I. E.) et les organisations d'élus (ADF, AMF, AMRF). Mais il ne peut se borner à ce cercle trop restreint. Il s'agit de concerter l'ensemble des maires (comme ce fut le cas dans le Bas-Rhin², par exemple) dans un souci d'exhaustivité et parce que chaque commune présente ses propres caractéristiques (géographiques, urbanistiques, économiques, de peuplement...).

Dans cet esprit, **le cadre territorial de la concertation** peut être l'arrondissement (comme ce fut le cas en Eure-et-Loir³, par exemple), le territoire couvert par chaque centre de secours (CS) du SDIS ou mieux encore le canton ou l'EPCI.

¹ Dans certains cas, il ne s'est agi que de simples réunions d'information et de présentation d'un projet déjà finalisé de RDDECI, sans recueil de l'avis des élus.

² Réponse du SDIS du Bas-Rhin au questionnaire de vos rapporteurs.

³ Réponse du SDIS d'Eure et Loir au questionnaire de vos rapporteurs.

Le contenu présente une importance toute particulière. Les acteurs de la DECI doivent pouvoir disposer d'éléments d'information objectifs et précis pour étayer leurs décisions. Un état des lieux du territoire constitue bien évidemment un document indispensable pour poser le diagnostic. Une fois celui-ci partagé, une étude d'impact doit être fournie (cf. partie III. B. 2.) afin de mesurer la portée des décisions à prendre et leurs répercussions, notamment financières du fait des coûts induits par telle ou telle option d'investissement.

Au terme de cette démarche d'information, **le recueil de l'avis** des acteurs de terrain sera utilement suivi d'un **processus itératif**, comme ce fut le cas dans le Var¹, afin de s'assurer, à chaque étape de l'élaboration des documents de DECI, de la bonne prise en compte des points de vue exprimés. Dans ce département, une démarche de présentation sous l'autorité du préfet a été conduite, un comité de pilotage constitué², plusieurs versions du projet de règlement travaillées, puis une dernière version a été soumise à avis, et en l'absence de retours, l'arrêté préfectoral portant le RDDECI a été finalement signé.

Proposition : instaurer une méthodologie précise et exigeante de concertation des acteurs de la DECI (périmètre, cadre territorial, information à disposition, recueil des avis, suivi des avis, processus itératif et information des élus quant au suivi).

Délai : 2022

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, direction de la modernisation et de l'administration territoriale (DMAT) et DGSCGC en lien avec les associations d'élus. Le cas échéant, un appui méthodologique pourrait être demandé à l'inspection générale de l'administration (IGA).

Gage d'un travail plus efficace et de décisions mieux comprises et donc acceptées, cette méthodologie de consultation se situe au cœur de l'amélioration de la doctrine de la DECI, dix ans après la réforme de 2011.

2. Réaliser des études d'impact des différents choix

La mise en place des RDDECI n'a pas été précédée d'études d'impact qui auraient permis de mesurer l'incidence, en particulier financière, de ces règles sur les communes.

¹ Réponse du SDIS du Var au questionnaire de vos rapporteurs.

² Avec les associations des maires.

Même sommaire, une telle étude éclaire les choix des décideurs publics et singulièrement les élus. **Pour les SDIS, elle permettra aussi de mesurer les conséquences des dispositions susceptibles de s'imposer aux communes** du fait du RDDECI. D'une certaine manière, elle offrira l'opportunité de faire la part des choses entre le « possible » et le « souhaitable », en gardant à l'esprit qu'une norme imposée mais non appliquée est parfois pire qu'une absence de norme.

En termes de méthode, les services de l'État (SDIS et services préfectoraux) sont de toute évidence les mieux placés pour conduire cet exercice d'évaluation. Mais encore faut-il que la démarche soit menée en transparence et dans la concertation avec les élus. De même, si l'arbitrage ultime relève du préfet qui signe le RDDECI, il devra savoir **trouver le juste équilibre : entre une décision faisant porter la charge principale d'investissement au SDIS et une autre la faisant supporter aux communes, il ne serait pas admissible que la seconde option soit systématiquement privilégiée**. L'étude d'impact préalable est dans cette perspective un outil précieux : elle permet de dégager un *optimum* entre les moyens des SDIS et leur évolution pour permettre un assouplissement des règles de DECI et un effort budgétaire supplémentaire incombant aux communes.

Dans certains cas, **l'effort demandé aux communes** a été justifié par le niveau d'équipement insuffisant du SDIS sans envisager une évolution de celui-ci permettant la mise en œuvre de règles moins strictes.

Proposition : faire précéder les décisions relatives au RDDECI d'une étude d'impact permettant de mesurer leurs conséquences financières sur les communes et les solutions alternatives (augmentation des moyens du SDIS). Confier l'arbitrage au préfet, en transparence et dans la concertation avec les élus.

Délai : 2022

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, DGSCGC et DMAT, SDIS

Enfin, le réflexe de l'évaluation doit s'étendre au **suivi des dépenses communales en DECI**. Actuellement, celui-ci ne fait l'objet d'aucune disposition particulière, ce qui explique notamment que ni les préfets ni même les communes ne sont capables de fournir des chiffres précis dans ce domaine. Pourtant ce suivi représente une pierre essentielle à l'édifice du chantier de l'évaluation de la DECI au niveau local. Il doit s'accompagner d'une consolidation au niveau national pour disposer d'une vision d'ensemble de la mise en œuvre de cette politique publique.

La DECI : un objet comptable mal identifié

L'instruction budgétaire et comptable s'appliquant à la comptabilité des collectivités locales, dite « M 14 », **ne permet pas d'identifier aisément les dépenses des collectivités en matière de DECI.**

En principe, les dépenses de DECI peuvent être retrouvées dans la **nomenclature par fonction** :

- Fonction 1 : sécurité et salubrité publique
 - o Sous-fonction 11 : sécurité intérieure
 - Rubrique 113 : pompiers, incendies et secours

Néanmoins, la rubrique 113 est beaucoup plus large que la DECI, et il est donc impossible de retracer précisément les dépenses qui y sont dédiées. Deux difficultés se posent. D'une part, **ce périmètre comptable n'est pas assez fin.** D'autre part, **cette nomenclature fonctionnelle ne s'applique qu'aux communes de plus de 10 000 habitants.**

En pratique, il est possible de retrouver le détail des dépenses de la rubrique 113 dans les budgets des grandes villes, mais l'exercice est beaucoup plus difficile dans ceux des petites villes.

Un écueil supplémentaire réside dans le fait que **la compétence DECI est budgétairement proche de celle de l'eau et de l'assainissement** : de fait, les dépenses de DECI sont souvent incluses dans ce budget annexe, mélangeant ainsi toutes les dépenses.

Afin d'isoler les dépenses de DECI et de faciliter leur suivi et leur pilotage, il pourrait être tentant de les faire figurer dans un **budget annexe** (comme pour l'eau et l'assainissement, par exemple). Toutefois, en application de l'article L. 1412-2 du CGCT, cette création d'un budget annexe devrait alors s'accompagner de la création d'une régie, ce qui compliquerait grandement la gestion budgétaire des communes.

Pour cette raison, **vos rapporteurs ne retiennent pas cette option et préconisent plutôt de détailler la nomenclature fonctionnelle de la rubrique 113 afin de mieux faire ressortir les dépenses de DECI, d'en assurer un suivi effectif et de permettre une consolidation au niveau national offrant une vision globale, aujourd'hui absente.**

Proposition : assurer un suivi effectif des dépenses communales en DECI, en détaillant la nomenclature « M 14 ». Réaliser une consolidation au niveau national.

Délai : 2023 / 2024

Acteur(s) : ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, DGCL

3. La révision quinquennale

Loin d'être figée dans le temps, la DECI doit être **évolutive**, non seulement pour tirer les enseignements de ce qui fonctionne, ou pas, dans le RDDECI de chaque département, mais aussi pour s'adapter aux mutations des territoires.

D'ores et déjà, neuf départements ont modifié leur RDDECI depuis leur parution initiale (Alpes de Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Finistère, Isère, Meurthe-et-Moselle, Pas-de-Calais, Savoie, Seine-Maritime, Vaucluse), selon la DGSCGC¹. La proportion demeure toutefois relativement faible par comparaison aux mécontentements exprimés par les élus. La raison tient pour beaucoup au fait que **l'initiative de la révision du règlement départemental revient au préfet**². Certes, elle peut être encouragée par le conseil d'administration du SDIS (CASDIS), mais les élus municipaux y sont minoritaires.

Si le RNDECI ouvre la porte à des modifications ponctuelles du RDDECI, il ne prévoit en revanche **aucun rendez-vous régulier**.

Vos rapporteurs considèrent pourtant qu'une revoiture régulière présenterait une grande utilité en donnant un horizon temporel à l'application du RDDECI et en facilitant le dialogue et l'échange entre les acteurs de cette politique.

En ce sens, ils sont rejoints par **les maires qui se prononcent à 77 % en faveur** de cette clause. Celle-ci réunit également très largement **les préfets et les SDIS qui soutiennent l'idée à 88 %**.

La fréquence de cette revoiture pourrait être de cinq ans, durée fréquemment évoquée dans les réponses au questionnaire de vos rapporteurs.

Proposition : instaurer une révision quinquennale des RDDECI sur la base d'un bilan précis établi en concertation avec l'ensemble des élus.

Délai : 2022

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, DGSCGC, SDIS

¹ Réponses écrites de la DGSCGC à vos rapporteurs, le 4 mars 2021.

² En application de l'article 2 du décret du 27 février 2015.

C. ÉLABORER DES RÈGLES ADAPTÉES ET PROPORTIONNELLES

1. Des règles fondées sur la réalité du danger et les évolutions possibles

Si les réponses au questionnaire de vos rapporteurs indiquent que, globalement, l'avis des maires sur le RDDECI de leur département est plutôt partagé (**pour 60 % d'entre eux ce règlement donne satisfaction, quand 40 % expriment un sentiment inverse**), les retours du terrain sont très majoritairement critiques, comme en attestent les avis recueillis par vos rapporteurs dans leur département et lors des auditions (cf. par exemple, l'audition précédemment citée de Marcel Calmette). Cette insatisfaction est évidemment différente d'un département à l'autre et très largement fonction de la rigueur du RDDECI.

L'objectif consiste à réussir une adaptation effective des règles à la réalité et à la diversité des territoires, conformément à l'ambition affichée par la réforme de 2011.

Pour y parvenir cette fois-ci, il convient de **partir d'un ciblage le plus fin possible du territoire** sur lequel vise à s'appliquer la norme de la DECI, en particulier la norme relative à la distance entre une habitation et un PEI. Il y a en effet quelque aberration à vouloir appliquer à des zones de densité de population et d'habitation, et donc de niveaux de risque, très différentes, une règle identique de distance. Or, c'est précisément ce qui advient pour les communes qui couvrent à la fois des zones urbaines et des zones plus rurales et auxquelles est malgré tout appliquée de façon indifférenciée une règle de 200 m.

La distinction trop formelle entre les communes de zone urbaine et celles de zones rurales est à revoir, car une même commune peut comprendre à la fois de l'urbain et du rural. En fait, ce qui est attendu de la DECI désormais par les élus, c'est bel et bien **une approche territorialisée fine au plus près de la diversité des communes**, en conformité avec l'esprit de la réforme de 2011. **Une règle identique sur l'ensemble du territoire** d'un département, qui présente des différences en termes de risque selon les territoires, **doit être exclue**. En revanche, les règles doivent être claires, justifiables et donc acceptables, soumises à débat lors de réunions de concertation organisées territoire par territoire, avant d'être approuvées.

En outre, si dans son analyse des risques le RNDECI distingue les zones à défendre selon leur densité en habitations, il ne tient pas compte de la nature des bâtiments à défendre : **un bâtiment habité et un garage présentent le même risque**. Ici encore, la caractérisation du risque demande à être affinée.

Proposition : élaborer des règles distinctes et proportionnées à la réalité du risque et à la nature du projet (habitation...), sur chaque territoire infra-départemental, à partir d'une caractérisation fine.

Délai : lors de la révision du RDDECI

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, DMAT et DGSCGC, SDIS

2. Le recensement de l'ensemble des points d'eau

La DECI repose sur **une équation à plusieurs variables** à pondérer, parmi lesquelles la disponibilité d'une ressource en eau, le débit de cette ressource et la distance entre celle-ci et la zone à défendre (habitation, garage, hangar...). L'enjeu consiste à **trouver le point d'équilibre** entre ces différentes contraintes et à **optimiser la combinaison de ces variables**.

Dès lors, **l'un des leviers sur lesquels il apparaît judicieux de jouer réside dans la prise en compte de l'ensemble de la ressource en eau**. En effet, optimiser cette ressource permet d'alléger les exigences sur les autres variables, en particulier la distance.

Le RNDECI recense différents PEI concourant à la DECI. On dénombre parmi ceux-ci des **installations fixes** (les poteaux et bouches incendie), des points d'eau naturels (cours d'eau, mares, étangs...) ou artificiels (puits, forages...), des points de puisage (reliés à un plan d'eau ou un cours d'eau par une canalisation) et les réseaux d'irrigation agricole.

Concernant ces réseaux d'irrigation agricole, il convient de souligner que l'utilisation de ce type de dispositifs doit toutefois faire l'objet d'une étude particulière intégrant la question de leur pérennité et de leur disponibilité rapide. Une convention peut être conclue entre l'exploitant et le maire (ou le président d'EPCI compétent) et être prise en considération des **externalités positives de l'agriculture**. Dans ce cas, les usages en DECI de ces ressources, destinées à l'agriculture en premier lieu, devront être prévus dans les plans de gestion de la ressource en eau (PGRE) et inclus dans les arrêtés d'usage et de prélèvement. La notion d'externalités positives de l'agriculture a été introduite, par amendement¹ à l'initiative de votre rapporteur Franck Montaugé, le 22 juin 2021, dans le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets².

¹ Les dispositions portées par cet amendement prévoient que la politique en faveur de l'agriculture vise à reconnaître et mieux valoriser les externalités positives de l'agriculture, notamment en matière de services environnementaux et d'aménagement du territoire.

² Projet de loi n° 555, transmis à la Présidence du Sénat le 4 mai 2021.

Divers autres **systèmes de stockage** d'eau entrent également dans les points d'eau listés par le RNDECI : citernes enterrées ou aériennes, bâches à eau... Cependant, dans les faits, beaucoup ne sont pas pris en compte par les RDDECI (mares non aménagées, cours d'eau, y compris dans certains cas, la Seine, citernes privées et piscines).

Le statut particulier des piscines privées

Selon le RNDECI, les piscines privées ne présentent pas les caractéristiques requises pour être intégrées en qualité de PEI. En effet, ne sont pas garanties, en raison des règles de sécurité, d'hygiène et d'entretien qui leur sont applicables :

- **la pérennité de la ressource** ;

- la pérennité de leur **situation juridique** : soit en cas de renonciation du propriétaire à disposer de cet équipement ou à l'entretenir, soit en cas de changement de propriétaire ne souhaitant pas disposer de piscine ;

- la pérennité de **l'accessibilité aux engins d'incendie**, ce qui constitue une contrainte technique forte.

Toutefois, une piscine, à l'initiative de son propriétaire, peut être utilisée dans le cadre de **l'autoprotection** de la propriété, lorsque celle-ci est directement concernée par l'incendie.

De même, le propriétaire peut mettre à disposition des secours cette capacité en **complément** des moyens de DECI intégrés, sous réserve d'en assurer l'accessibilité et la signalisation.

Une piscine privée peut être aussi utilisée en dernier recours dans le cadre de l'état de nécessité. Cela permet à l'autorité de police et aux services placés sous sa direction de disposer **dans l'urgence** des ressources en eau nécessaire à la lutte contre l'incendie.

Au niveau du département, le RDDECI se doit de dresser **l'inventaire exhaustif** de ces PEI, en indiquant leur caractère éventuellement saisonnier. **Un suivi dans le temps** semble par ailleurs indispensable afin de pouvoir intégrer le plus grand nombre possible de ressources en eau.

Il semble donc utile qu'un inventaire des PEI soit effectué dans le temps par le SDIS, qui bénéficiera ainsi d'une **cartographie actualisée maximisant le nombre de PEI accessibles dans ses missions**. Ce suivi pourrait être intégré dans les Plans de gestion de la ressource en eau (PGRE) réalisés à l'échelle des bassins versants ou des nappes phréatiques. Cette prise en compte doit permettre de faciliter la mise en œuvre des RDDECI.

Proposition : dresser dans chaque département un inventaire exhaustif des PEI de toute nature, selon leur caractère permanent ou saisonnier, pour permettre l'élaboration de règles les moins contraignantes possibles.

Délai : immédiat

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, DGSCGC et SDIS

3. La prise en compte des moyens des SDIS et de leur évolution possible

Dans l'équation de la DECI évoquée *supra*, une autre variable essentielle correspond aux moyens des SDIS. **L'adaptation possible des moyens est-elle toujours bien prise en compte** avant de prendre une décision en matière de DECI qui peut avoir des répercussions importantes sur les investissements à la charge des communes (et des EPCI compétents) ?

La règle de la distance (200 m ou 400 m) et celle relative au débit trouvent leur origine dans les règles d'engagement des pompiers. Il s'agit de garantir, d'une part, la sécurité des hommes du feu en intervention et, d'autre part, les conditions optimales de lutte contre le feu pour sauver les personnes et protéger les biens. Sur ce second volet, **les délais d'intervention** (c'est-à-dire le temps mis par les pompiers pour arriver sur le site du sinistre et pour déployer leur matériel de lutte contre le feu) comptent beaucoup. On comprend mieux dès lors pourquoi les moyens, aussi bien humains que matériels, jouent un rôle fondamental dans la DECI.

Plutôt que de privilégier systématiquement le durcissement des mesures (en distance et en débit) ou la réfection/extension d'un réseau de distribution d'eau pour couvrir quelques habitations isolées, vos rapporteurs estiment qu'une **balance coût/avantages devrait être établie en mettant en parallèle, à efficacité ou performance équivalente, un investissement permanent de la collectivité et les évolutions éventuelles des moyens déployables par le SDIS.** Cette étude coût/avantages a vocation à être systématiquement réalisée et intégrée à l'étude d'impact.

Ainsi, par exemple, la question pourrait se poser de l'opportunité de l'acquisition d'un **camion-citerne** supplémentaire pour remédier aux difficultés posées par une zone d'habitat diffus non couverte, ou partiellement couverte, par un réseau. C'est cette logique qui a été suivie voilà une quinzaine d'années dans le département du Lot, où une dizaine de camions-citernes grande capacité ont été achetés pour compenser l'absence de réseaux fixes.

De même, en termes de construction ou de travaux dans un centre de secours (CS), il serait assurément judicieux de veiller à ce que cet investissement ait **un impact positif** sur la DECI. Cette logique amènerait d'ailleurs peut-être à repenser certains projets.

Vos rapporteurs considèrent essentielle cette approche globale par les coûts. Avant d'élaborer des règles plus strictes, il convient de s'interroger sur la possibilité de règles qui pourraient être moins strictes si certains investissements étaient réalisés au niveau des SDIS. Les moyens (en disponibilité des véhicules, en pompiers...) des SDIS ne doivent pas en effet être pris comme une constante hors du champ de la réflexion, au risque de faire des règles qui s'imposent aux communes la variable d'ajustement systématique. La solution la plus optimale en termes de dépenses publiques toutes collectivités réunies doit être recherchée.

Ce changement de paradigme ne va bien évidemment pas sans difficultés, puisqu'il conduit à mener une réflexion transversale sur les enjeux aujourd'hui des SDIS. Car l'acquisition d'un véhicule supplémentaire, pour reprendre cet exemple, n'a de sens que si ce véhicule peut être opéré par les effectifs nécessaires (soit en l'espèce au minimum trois pompiers, avec au surplus une logique de garde et de roulement en caserne à prendre en considération). Un récent rapport de la Cour des comptes¹ a d'ailleurs mis en lumière les défis auxquels sont aujourd'hui confrontés les SDIS en matière de personnels, tant en termes de gestion que de recrutement et de régime indemnitaire.

**« Les personnels des SDIS et de la sécurité civile »,
rapport de la Cour des comptes (mars 2019)**

-

Principaux enseignements

Entre 2011 et 2017, les personnels des SDIS ont été mobilisés par un nombre croissant d'opérations de **secours à victime (+ 13 %)** et **d'aides à la personne (+ 26,6 %)**. **Ces deux types de missions représentent près de 84 %** de leurs interventions et paraissent liées à la désertification médicale frappant certains territoires ainsi qu'au vieillissement de la population. La Cour des comptes indique que *« cette évolution, qui illustre la disponibilité, l'engagement et le dévouement des sapeurs-pompiers, n'est toutefois pas durablement soutenable »* et observe que cette sollicitation massive des personnels des SDIS intervient au moment où les départements, leurs principaux financeurs (en moyenne 58 % du financement des SDIS, contre 42 % relevant des communes et des EPCI) subissent une contraction de leurs ressources budgétaires.

¹ « Les personnels des SDIS et de la sécurité civile », rapport de la Cour des comptes (mars 2019).

Malgré une quasi-stagnation des effectifs des SDIS depuis 2011 (environ 40 500 sapeurs-pompiers professionnels, 195 000 sapeurs-pompiers volontaires, 11 200 personnels administratifs, techniques et scientifiques), les charges salariales ont fortement augmenté ces dernières années. « Elles ont augmenté plus vite que les autres charges de fonctionnement (...) sous l'effet notamment de réformes statutaires dont le coût n'a pas été correctement évalué », observe la Cour des comptes. En 2017, les charges de personnel représentaient 83 % du total des dépenses de fonctionnement des SDIS, qui s'élevaient à 4,178 milliards d'euros.

La Cour des comptes relève également « l'implication insuffisante de la DGSCGC dans la définition de la doctrine d'emploi des SDIS, l'élaboration des textes statutaires régissant les sapeurs-pompiers et la gestion de leurs rémunérations ». Le rapport évoque notamment un « *défait de lisibilité* » dans le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels, ainsi que « *l'absence persistante d'encadrement de la faculté offerte aux sapeurs-pompiers professionnels d'exercer parallèlement des activités de sapeurs-pompiers volontaires* ».

Les recommandations de la Cour concernent à la fois les SDIS et les départements, les magistrats demandant notamment plus de transparence dans la gestion des ressources humaines et le conditionnement du soutien financier du département par des mesures d'économie.

À ces difficultés pointées par la Cour des comptes, vos rapporteurs ajoutent **la crise du volontariat que traversent les SDIS** aujourd'hui. Cette crise pèse lourdement sur les capacités d'intervention des SDIS, dont les effectifs reposent à 80 % sur les sapeurs-pompiers volontaires. La récente proposition de loi visant à consolider notre modèle de sécurité civile et à valoriser le volontariat des sapeurs-pompiers et les sapeurs-pompiers professionnels, adoptée, à l'unanimité, le 27 mai 2021, à l'Assemblée nationale¹, offre toutefois un cadre renouvelé susceptible de revitaliser l'engagement volontaire.

Il n'entre pas dans l'intention de vos rapporteurs dans le cadre de la présente mission de rouvrir le débat sur les effectifs des SDIS, mais simplement de souligner l'étroite intrication entre la problématique des moyens matériels et celle des moyens humains de ces services au regard de la DECI.

Au final, vos rapporteurs soulignent que la meilleure prise en compte de ces moyens dans les arbitrages à rendre en matière de DECI **s'inscrit parfaitement dans la logique d'évaluation et d'études d'impact** qu'ils prônent (cf. *supra*).

¹ Proposition de loi n° 646 (2020-2021), Sénat.

Proposition : intégrer les moyens des SDIS et leur évolution possible dans les arbitrages à rendre avant l'élaboration des règles de DECI dans les départements, pour choisir une solution présentant une répartition optimale des coûts entre les SDIS et les communes.

Délai : lors de la révision du RDDECI

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, DMAT, DGSCGC et SDIS

4. La cohérence avec les règles d'urbanisme

L'articulation entre la DECI et les documents d'urbanisme laisse aujourd'hui à désirer et constitue fréquemment **une zone d'ombre pour les maires en charge de l'instruction des actes d'urbanisme**. Ce constat ressort de l'enquête menée par vos rapporteurs auprès des élus.

À la question « avez-vous déjà refusé des actes d'urbanisme en raison de leur non-conformité au RDDECI ? », **18 % répondent par l'affirmative**. En réalité, ce chiffre est plus élevé. En effet, il arrive que le maire dissuade le propriétaire de déposer une demande d'urbanisme, sachant que la DECI posera problème lors de l'instruction de cette demande si elle se concrétise.

L'une des réponses au questionnaire fait état de la **méconnaissance** de la mairie en matière de DECI : en ne sachant pas si la construction serait aux normes, le maire ne l'a pas autorisée. Une autre commune admet ne pas savoir si les constructions effectuées sur son territoire sont en conformité avec la DECI. Une dernière reconnaît avoir fait preuve d'accommodement et délivré un permis de construire alors que le chantier était à 50 m au-delà de la réglementation prévue.

Dans le cadre de la planification urbanistique, la difficulté tient à ce que **la DECI ne fait pas partie des documents vis-à-vis desquels les plans locaux d'urbanisme (PLU), les plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUI) et les cartes communales ont une obligation de compatibilité ou de prise en compte, en application des articles L. 131-4 à L. 131-7 du code de l'urbanisme**.

Ce manque de coordination peut aboutir à des situations pour le moins incongrues : **des parcelles constructibles ne peuvent, en pratique, faire l'objet d'aucune autorisation d'urbanisme** du fait de leur éloignement du PEI ou de la faiblesse du débit l'alimentant. Inversement des terrains peuvent être non constructibles alors qu'existent des PEI.

Toutefois, conformément aux articles L. 151-1 et L. 161-2 du même code, les documents d'urbanisme doivent être établis conformément aux principes énoncés à l'article L. 101-2 du code précité qui dispose que « *dans le respect des objectifs du développement durable, l'action des collectivités publiques en matière d'urbanisme vise à atteindre les objectifs suivants :*

[...]

- *la sécurité et la salubrité publiques ;*

- *la prévention des risques naturels prévisibles, des risques miniers, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature. ».*

De plus, conformément à l'article R. 151-34 du même code, « *les secteurs où les nécessités du fonctionnement des services publics (...), de la protection contre les nuisances et de la préservation des ressources naturelles ou l'existence de risques naturels (...) justifient que soient soumises à des conditions spéciales les constructions et installations de toute nature, permanentes ou non, les plantations, dépôts, affouillements, forages et exhaussements des sols (...)* » ainsi que « *les emplacements réservés aux équipements et installations d'intérêt général en précisant leur destination et les collectivités, services et organismes publics bénéficiaires* » sont délimités dans les zones U, AU, A et N.

Aussi, il est légitime pour une commune (ou un EPCI) de délimiter dans son PLU(I), des emplacements réservés pour la réalisation d'équipements destinés à la DECI. Dans le cas **d'une carte communale**, la DECI pourrait avoir un effet sur la délimitation des zones où les constructions sont *a priori* autorisées conformément à l'article L. 161-4 du code de l'urbanisme. Dans le **cas de la réalisation d'un schéma communal de DECI**, le programme de travaux qui en découlerait pourrait être pris en compte dans la délimitation des zones ou des secteurs à urbaniser. Bien que ce schéma ne fasse pas partie du contenu des annexes d'un PLU, tel que défini par les articles R. 151-51 à R. 151-53 du code précité, la collectivité peut, si elle le souhaite, l'y annexer.

Proposition : veiller à la cohérence entre le schéma communal de DECI et le PLU(I) ou la carte communale par une prise en compte de la DECI dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

Délai : inhérent à l'établissement de ces documents

Acteur(s) : communes, EPCI en lien avec le SDIS

D. ACCOMPAGNER LES COMMUNES

1. Le financement par le plan de relance : un soutien ponctuel à mobiliser

Comme vos rapporteurs l'ont mis en lumière, l'une des principales barrières à la mise en conformité au titre de la DECI des communes, en particulier les plus petites de zone rurale, réside dans le coût financier qu'elle représente (cf. partie II. E. 1.). De ce fait, le **soutien budgétaire de l'État** s'impose.

Doté de **10,5 milliards d'euros**, le plan « France relance » offre cette opportunité à saisir. Déjà 5,5 milliards d'euros ont été engagés pour les territoires, **dont 2 milliards d'euros** pour soutenir l'investissement local, et plus de 9 000 projets locaux bénéficient de subventions directement distribuées par les préfets¹.

Alors que l'État ne contribue pas financièrement au fonctionnement des services de lutte contre l'incendie depuis leur départementalisation en 1996, les investissements en DECI peuvent parfaitement trouver leur place dans cet effort budgétaire très significatif de l'État dans la mesure où ils réunissent **plusieurs vertus**. L'aide viendra alléger la contrainte pesant sur la ligne « investissements » des communes et il convient à cet égard de rappeler que les collectivités territoriales se rangent au premier rang des investisseurs dans notre pays, ce qui en fait l'un des principaux moteurs de la relance économique aujourd'hui attendue. Par ailleurs, l'investissement en DECI représente une dépense de cohésion et d'avenir au sens où il conditionne la sécurité de nos concitoyens sur le temps long. Enfin, comme on l'a vu *supra* (cf. partie II. E. 2.), l'aide aux communes rurales permettra de libérer leurs initiatives en matière d'urbanisme, de faciliter leur développement et d'accélérer certaines constructions, avec *in fine* un effet d'entraînement sur l'industrie du bâtiment et travaux publics (BTP) au niveau local.

Le calibrage de cette enveloppe budgétaire reste bien évidemment délicat. Toutefois, vos rapporteurs suggèrent un ordre de grandeur ci-dessous.

¹ Cf. le premier bilan du soutien apporté par « France relance » aux finances et aux projets des collectivités locales, dressé par le ministre de l'économie, des finances et de la relance, Bruno Le Maire, le 6 mai 2021.

**Le besoin de financement de court terme des communes :
1,2 milliard d'euros**

Le besoin de financement des communes en vue de leur mise aux normes de la DECI varie bien évidemment fortement selon leur taille, leur situation géographique et l'état du réseau d'eau. L'étude des projets subventionnés par l'État au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) le confirme, puisque ces projets vont de quelques milliers d'euros (réfection d'une borne incendie, création d'un nouveau PEI ou acquisition d'une citerne souple, par exemple) à plusieurs centaines de milliers d'euros (travaux de renforcement du réseau d'eau potable en vue d'une mise aux normes DECI, par exemple), voire davantage.

Toutefois, il ressort de l'examen de ces attributions de DETR par les préfets que **le coût moyen de ces projets peut raisonnablement être situé aux alentours de 15 000 euros**. Ainsi, dans le Doubs, le montant total des trois projets retenus s'élève à environ 47 000 euros, soit un coût moyen légèrement supérieur à 15 000 euros¹. Dans le Gers², ce coût moyen s'établit à environ 12 000 euros (pour un total de douze projets), quand il est légèrement supérieur à 13 000 euros en Seine-Maritime (pour quarante projets)³ et à 19 000 euros dans l'Eure (pour vingt-deux projets)⁴.

Dans la mesure où les réponses des maires au questionnaire de vos rapporteurs mettent en évidence un taux de non-conformité de 79 % des communes, et en prenant pour hypothèse un chiffre de 34 000 communes (soit le nombre de communes hors métropoles), on obtient près de **27 000 communes⁵ en besoin urgent de financement** au titre de la DECI.

À court terme, le besoin de financement des communes peut donc raisonnablement être estimé à un ordre de grandeur de 400 millions d'euros par an⁶. Encore ce montant est-il vraisemblablement **un minimum**. Calculé à partir des données de l'exercice 2019, il ne rend qu'imparfaitement compte de l'accélération de la prise de conscience des carences en DECI de la part des élus en 2020 et en 2021, à la suite notamment de la prise de fonction des équipes nouvellement élues dans les municipalités.

En outre, ce n'est assurément pas en une seule année que les besoins de mise en conformité pourront être satisfaits, mais au moins sur trois ans (certainement plus dans beaucoup de territoires). Le montant à consacrer à la programmation pluriannuelle en DECI s'élève donc à **1,2 milliard d'euros⁷**.

Le montant de l'aide à réserver dans le cadre du plan de relance au titre de la DECI ressort ainsi à un montant d'environ **1,2 milliard d'euros**.

¹ Source : d'après le bilan de la DETR pour 2019, préfecture du Doubs.

² Source : d'après le bilan de la DETR pour 2019, préfecture du Gers.

³ Source : d'après le bilan de la DETR pour 2019, préfecture de la Seine-Maritime.

⁴ Source : d'après le bilan de la DETR pour 2019, préfecture de l'Eure.

⁵ Exactement, 26 860 communes.

⁶ 15 000 euros X 26 860 communes = 402,9 millions d'euros.

⁷ 400 millions d'euros X 3 ans = 1,2 milliard d'euros

Proposition : affecter 1,2 milliard d'euros à la DECI dans le cadre du plan « France relance ».

Délai : inhérent au déploiement de ce plan

Acteur(s) : ministère de l'économie, des finances et de la relance, en lien avec les sous-préfets à la relance

2. La recherche d'une ressource budgétaire pérenne : généraliser l'éligibilité à la DETR

Pour utile qu'il soit, le soutien accordé au travers du plan « France relance » ne constituerait qu'un rattrapage de retards accumulés sur plusieurs décennies et il présente l'inconvénient de n'être un coup de pouce ponctuel. Or, la dépense en DECI recouvre non seulement des investissements importants, mais aussi des coûts récurrents de fonctionnement, d'entretien, de maintenance et de rénovation des infrastructures. **À une dépense pérenne devrait pouvoir correspondre une ressource pérenne.**

Actuellement, le soutien accordé par l'État aux projets de DECI se caractérise par une **grande disparité** et son **manque de lisibilité**.

Ainsi, il ressort des résultats au questionnaire adressé par vos rapporteurs aux préfets que quatre préfets sur cinq (79 %) mentionnent l'utilisation de la **DETR** et/ou la **dotation de soutien à l'investissement local (DSIL)** pour aider au financement de projets de DECI. En sens inverse, cela signifie que, dans un département sur cinq, ces dotations sont laissées en jachère concernant le DECI.

Au surplus, dans les départements où elle est utilisée, le nombre de projets financés en partie par la DETR varie de quelques-uns à plusieurs centaines. De même, le montant des subventions engagées fluctue également beaucoup : il s'établit le plus souvent autour de **30 % à 40 % du coût total**, avec des disparités importantes suivant le projet et le département, pouvant aller jusqu'à 69 %. Il convient en outre de rappeler que cette aide peut se combiner avec d'autres soutiens en provenance du département ou de l'EPCI.

Du côté des maires, le questionnaire de vos rapporteurs permet de mettre en lumière **l'incertitude des élus** quant aux aides qu'ils pourraient solliciter. S'ils citent majoritairement la DETR¹ et le conseil départemental, quelques-uns évoquent aussi le conseil régional, l'EPCI, la DSIL, un syndicat des eaux ou l'agence des eaux².

¹ 23 mentions sur 44 réponses exploitables à la question « quelles aides financières envisageriez-vous de solliciter et auprès de qui ? ».

² Respectivement 18 mentions, 4 mentions, 3 mentions, 3 mentions, 1 mention et 1 mention

En s'inspirant de l'existant, il est désormais nécessaire **d'affirmer** dans tous les départements l'éligibilité à la DETR des projets de DECI et de majorer le taux de subventionnement auquel elle donne accès. Ce taux varie actuellement de fait, selon les projets, entre 20 % et 80 %. Or, vos rapporteurs rappellent que, si la participation minimale d'un maître d'ouvrage à un projet est de 20 % du montant total des financements apportés par d'autres personnes publiques à ce projet (y compris l'État), cette participation minimale peut faire l'objet de « *dérogations accordées par le représentant de l'État dans le département si son importance est disproportionnée par rapport à la capacité financière du maître d'ouvrage* » en matière notamment de DECI, en application de l'article L. 1111-10 du CGCT. En d'autres termes, cela signifie que **le préfet peut déroger à la limite des 20 % pour venir en aide aux communes, notamment les plus petites, confrontées à un investissement en DECI disproportionné par rapport à leur capacité financière.**

Proposition : généraliser dans tous les départements le recours à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) pour le financement de projets de DECI. Son montant serait fonction de la situation financière de chaque commune et des coûts de mise aux normes, le taux de soutien pouvant aller jusqu'à 100 % du montant du projet, conformément à l'article L. 1111-10 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

Délai : immédiat

Acteur(s) : ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, DGCL

Ce recours plus systématique à la DETR présente toutefois naturellement une limite : il ponctionne cette enveloppe au détriment d'autres projets que cette dotation pourrait financer. C'est pourquoi, en complément de cet ancrage de la DECI sur la DETR, **vos rapporteurs n'ont pas éludé dans leur réflexion la recherche d'une ressource budgétaire qui pourrait permettre d'aller au-delà d'un raisonnement à « enveloppe budgétaire constante ».**

- **La piste d'une contribution du secteur de l'assurance :**

Une piste pourrait se dessiner du côté du **secteur de l'assurance, qui bénéficie mécaniquement d'une amélioration de ses résultats techniques quand les sinistres en incendie se font moins nombreux** ou leurs dégâts moins coûteux.

Quelle pourrait être la recette attendue d'une contribution du secteur de l'assurance ? Selon les chiffres clefs publiés par la Fédération française de l'assurance¹, on peut estimer le nombre de contrats multirisque habitation à un peu plus de 40 millions, pour un montant total de cotisation de l'ordre de 10,5 milliards d'euros. **Une contribution à hauteur de 1 %** du total des cotisations multirisque habitation produirait donc une recette d'environ **100 millions d'euros**.

- **La piste d'une contribution des usagers du réseau d'eau potable :**

Une autre option de financement pérenne de la DECI peut être envisagée sous la forme de la mise à **contribution des usagers du réseau de l'eau potable**. Cette contribution présenterait une certaine logique, puisque ce réseau est aussi celui qui permet, la plupart du temps, aux services de lutte contre l'incendie d'intervenir. Or, trop souvent, les gestionnaires de ce réseau (syndicats de l'eau) ont tendance à différer les investissements qui seraient exigés par la DECI au profit de ceux dans l'intérêt direct de la distribution d'eau potable.

Déjà, le prix de l'eau se compose d'une part de taxes relatives à des services publics administratifs (SPA). On peut ainsi mentionner **la taxe « Voies navigables de France » (VNF)**, dont le taux est fixé en loi de finances et qui est perçue par l'établissement public VNF sur les eaux prélevées ou rejetées dans les cours d'eau navigables.

La simulation des effets d'une taxe sur l'eau potable

En s'appuyant sur les données produites par l'Observatoire des services publics d'eau et d'assainissement dans son rapport précité d'avril 2021, une simulation des effets d'une taxe sur l'eau potable est possible.

Le volume d'eau potable consommé annuellement en France est de 3,873 milliards de mètres cube (m³). En faisant supporter une taxe de 0,1 euro à chaque mètre cube consommé, la recette fiscale s'élèverait donc à **387,3 millions d'euros**.

Quel en serait alors l'impact sur les usagers ?

En France, une petite moitié des usagers de l'eau n'est pas abonnée directement au service qui assure la desserte en eau potable, mais l'est au travers d'abonnements collectifs, principalement dans les immeubles d'habitation collective. **Plusieurs foyers peuvent être desservis par un abonnement unique**. Le ratio moyen national s'établit, sur ces bases, à 2,6 usagers par abonnement.

¹ « L'assurance habitation en 2018 » (juillet 2019).

La consommation totale (domestique et non domestique) moyenne par abonné en France est de 154 m³ par an et la consommation domestique moyenne par habitant est de 54 m³ par an. En partant du ratio de 2,2 personnes par foyer (source INSEE), **la consommation moyenne d'un foyer s'établit à 119 m³ par an.** Cette moyenne cache bien évidemment des disparités géographiques importantes.

En partant d'une base de consommation de 120 m³ par foyer par an, une taxe de 0,1 euro par m³ **coûterait donc, à chaque foyer, 12 euros par an.**

La limite principale à la création d'une telle ressource fiscale en faveur de la DECI réside cependant dans la limite qui la sous-tendrait : cela donnerait le signal d'un renchérissement d'un bien essentiel, l'eau.

Même s'ils n'écartent pas *a priori* cette option, **vos rapporteurs considèrent néanmoins que, avant de retenir définitivement cette solution et/ou celle d'une contribution des assureurs, il convient au terme de plan de relance, qui, selon leur proposition, permettra de dégager des fonds utiles pour la mise aux normes, de procéder à une évaluation des résultats obtenus (amélioration du taux de conformité des communes vis-à-vis de la DECI, optimisation des moyens des SDIS, assouplissement des règles...).** Sur la base de cette évaluation, il s'agira de se prononcer sur l'opportunité de compléter le dispositif par une ressource supplémentaire.

Proposition : examiner dans trois ans le besoin de créer une ressource complémentaire pour permettre aux communes de réaliser leurs investissements en DECI sans mobiliser de manière excessive la DETR.

Délai : 2024 / 2025

Acteur(s) : ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, DGCL

3. Le soutien apporté par les SDIS doit être renforcé

Une DECI optimale passe par **une collaboration étroite entre les SDIS et les communes.** Cette collaboration existe déjà sur le terrain, mais elle demande à être approfondie et développée. L'objectif doit consister en une ingénierie en soutien des communes, un partage des connaissances et un transfert de l'expertise.

Le contrôle effectué par les SDIS sur les PEI

Dans le cadre de leur mission défini par le chapitre 5.3 du RNDECI, **les services des SDIS doivent effectuer une vérification des PEI sur leur territoire.** Les modalités de ces interventions changent d'un département à l'autre, suivant le RDDECI adopté. Interrogés par vos rapporteurs, les SDIS d'Indre-et-Loire, de Corse du Sud et de Sarthe ont explicité la manière dont ils s'en acquittaient.

Dans ces départements, avant même la réforme de 2011, les services d'incendie et de secours n'effectuaient plus de relevé de **débit par PEI** et la réforme n'a pas impliqué de changements dans cette compétence de vérification. Relever le débit d'eau revient aux communes, en concertation avec leur régie fournisseur d'eau ou font appel à des entreprises privées.

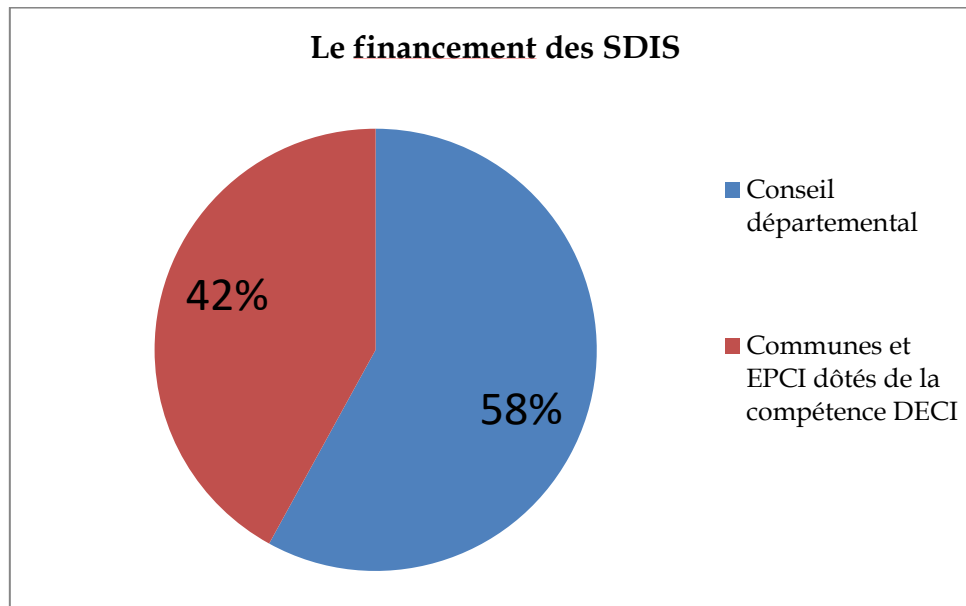
En revanche, les SDIS vérifient, à des intervalles de temps réguliers (annuellement, bisannuel ou tous les trois ans) ou irréguliers (à la demande des maires) **l'accessibilité des PEI** et des PENA. En Indre-et-Loire, les données sont partagées avec les autres acteurs de la DECI du département *via* un logiciel. Ce contrôle est purement visuel : il vise à vérifier la bonne signalisation des points d'eau, ainsi que la conformité des cartes de leur emplacement, l'absence de dégradation et l'état général de l'hydrant.

Dans d'autres départements, le contrôle du débit n'est en revanche plus assumé par les SDIS que depuis peu de temps. Dans le Var, la commune de Ramatuelle a indiqué n'avoir repris cette mission que depuis trois ans. Auparavant, c'était le SDIS qui s'en chargeait gratuitement, mais il a fait savoir à la commune qu'il n'avait plus les moyens humains pour poursuivre ce contrôle. La commune estime aujourd'hui à **2 000 euros** le coût annuel de cette révision pour près de 200 bornes sur son territoire.

Dans l'Eure, **la communauté d'agglomération « Évreux Portes de Normandie »** a mis en place une cellule de soutien en matière de DECI destinée à ses communes membres. Celle-ci propose, dans le cadre d'une convention avec les communes intéressées, la réalisation des opérations de contrôle des PEI qui ne sont plus assurées par le SDIS. L'agglomération aide également au financement des projets en matière de DECI *via* un fonds de concours.

On ne peut que regretter que les SDIS n'interviennent pas (ou plus) en soutien des communes pour relever le débit des PEI. Ce retrait est souvent interprété par les élus locaux comme une manifestation d'un désengagement, alors même que **les SDIS sont exclusivement financés par les départements et le bloc communal**¹.

¹ C'est l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT) qui régit les règles de financement des SDIS par les collectivités territoriales. En application de cet article, les contributions du département, des communes et des EPCI au budget du SDIS constituent des dépenses obligatoires. Le département, d'une part, et les communes et leurs EPCI, d'autre part, ne sont toutefois pas soumis à des règles identiques concernant ce financement. S'agissant du département, ses relations avec le SDIS, et notamment sa contribution financière, font l'objet d'une convention pluriannuelle. En revanche, en application de l'article L. 1424-35 du CGCT, « pour les exercices suivant la



Source : <https://www.pompiers.fr/pompiers/nous-connaitre/chiffres-cles>

Dans la mesure où ces services opèrent un contrôle *a minima* (pour vérifier l'accessibilité) et effectuent donc déjà des passages (plus ou moins réguliers) sur ces points, il pourrait être cohérent **d'étendre (éventuellement de nouveau) ce contrôle au débit, au moins dans le cas des plus petites communes**. Cette intervention permettrait d'alléger d'autant la dépense incombant au budget de ces communes-là.

Le soutien technique et opérationnel des SDIS pourrait utilement se combiner à **un soutien en ingénierie, facilitant la montée en compétence des élus confrontés à des arbitrages lourds d'enjeux pour leur commune**. La complexité des sujets de DECI n'est pas familière de la plupart des élus et constitue pour eux une barrière à l'entrée sur cette problématique, pourtant lourde d'enjeux pour la collectivité dont ils ont la charge. Autrement dit et en simplifiant à l'extrême pour les besoins de la démonstration, la DECI souffre d'une asymétrie d'information, les uns (les SDIS) disposant d'une expertise et d'un quasi-monopole du savoir, quand les autres (les maires) se retrouvent dépourvus de la connaissance « métier » et du recul technique nécessaire pour rendre les meilleurs arbitrages.

promulgation de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ne [peut] excéder le montant global des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de l'exercice précédent, augmenté de l'indice des prix à la consommation et, le cas échéant, du montant des contributions de transfert à verser par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale sollicitant le rattachement de leurs centres de secours et d'incendie au service départemental ». *Contrairement au département, les communes et leurs EPCI bénéficient donc d'un effet de butoir limitant leur contribution au financement du SDIS.*

Dans ces conditions, **des formations pourraient utilement être proposées par les SDIS aux élus** dans le cadre de leur prise de fonction en début de mandat. Pour vos rapporteurs, la DECI ne constitue pas en effet un sujet moins important que l'apprentissage des règles budgétaires essentielles ou les connaissances en matière de droit de l'urbanisme pour un nouvel élu. Ces formations auraient, en outre, le mérite d'initier des relations de travail entre les SDIS et les élus mutuellement bénéfiques pour le reste de la mandature.

Afin de ne pas perdre le bénéfice de ces effets d'apprentissage, les SDIS auraient, par ailleurs, intérêt à identifier au sein de leurs services **un référent DECI et une cellule de suivi et de soutien** à la disposition des élus. L'enquête conduite par vos rapporteurs a permis d'identifier ce type de bonnes pratiques dans certains départements et elles mériteraient d'être généralisées. Dans le département du Vaucluse, par exemple, un « comité de suivi de la DECI » a été institué de manière *ad hoc* et, présidé par le directeur de cabinet du préfet, il se réunit deux fois an.

Proposition : renforcer le soutien technique, opérationnel et en ingénierie accordé aux communes :

- en organisant le contrôle du débit des points d'eau incendie par les SDIS (au moins pour les plus petites communes) ;
- en systématisant l'offre de formations en DECI auprès des élus municipaux en début de mandat, en nommant dans chaque SDIS un référent DECI et en créant au sein des SDIS une cellule de suivi et de soutien aux élus.

Délai : 2022 / 2023

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, DGSCGC et SDIS / CNFPT

E. FAIRE ÉMERGER UNE « CULTURE DU RISQUE »

1. L'analyse du risque : l'articulation entre le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et le RDDECI

La notion de risque se situe au cœur de toute politique de DECI et l'appréhender au plus juste conditionne le bon dimensionnement des moyens à mettre en œuvre pour sécuriser les personnes et les biens. **Si le RDDECI identifie et calibre les risques incendie sur le territoire, un autre outil s'intéresse à l'ensemble des risques sur le territoire départemental : le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR).**

L'article L. 731-2 du code de la sécurité intérieure prévoit l'élaboration, dans chaque département, de ce document et renvoie à l'article L. 1424-7 du CGCT, qui dispose que le SDACR « *dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci* ». Comme le RDDECI, le SDACR est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le SDIS.

SDACR et RDDECI : des procédures d'élaboration et d'adoption différentes

Les procédures d'élaboration et d'adoption du SDACR et du RDDECI diffèrent.

L'article L. 1424-7 du CGCT dispose que le **SDACR** est arrêté par le représentant de l'État sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS. L'avis du conseil départemental est également requis. Aucune disposition législative ne fait toutefois état d'une concertation obligatoire des élus locaux.

L'article R. 2225-3 du CGCT dispose que le **RDDECI** est également arrêté par le préfet de département après avis du conseil d'administration du SDIS. Toutefois, à la différence du SDACR, l'avis du SDIS peut ne pas être conforme et l'avis du conseil départemental n'est pas exigé. Cependant, le même article précise que le RDDECI doit être « *établi en concertation avec les maires et l'ensemble des acteurs concourant à la défense extérieure contre l'incendie* ».

Sur le fond, le **RDDECI est lié au SDACR**. En effet, l'article R. 2225-3 du CGCT dispose que le RDDECI « *est établi sur la base de l'inventaire des risques du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques [...] et en cohérence avec les autres dispositions de ce schéma* ».

Interrogés par vos rapporteurs dans le cadre de leur questionnaire, **les SDIS indiquent à 51 %** que la prise en compte de l'analyse des risques réalisée dans le cadre du SDACR permet de trouver des solutions alternatives à la seule extension des réseaux communaux et/ou à l'implantation de nouveaux PEI.

En effet, le SDACR constitue **un outil de pilotage stratégique** pour le SDIS. Ce schéma directeur représente le socle à partir duquel le SDIS décline son organisation territoriale, fait évoluer son règlement opérationnel et oriente la réalisation des plans de recrutement, d'équipement, de formation et d'implantation des casernes.

Dans ces conditions, on comprend qu'il s'agisse de mettre en synergie et en cohérence le RDDECI et le SDACR afin d'optimiser les moyens de lutte contre l'incendie. Toutefois, **l'intérêt relatif porté par les SDIS** (cf. le taux de seulement 51 % rapporté *supra*) à ce dialogue entre les deux documents témoigne que le réflexe de mise en cohérence du RDDECI et du SDACR n'est pas encore pleinement acquis.

D'ailleurs, dans ses réponses à vos rapporteurs, la DGSCGC reconnaît que **seulement** « *quelques SDACR intègrent des éléments relatifs à la DECI* ». La direction mentionne le SDACR du Cantal, en cours de révision, qui va intégrer l'acquisition d'un logiciel partagé de suivi des PEI, rattaché au dispositif de traitement de l'alerte. Ce logiciel permettra également la mise à jour des plans utilisés par les sapeurs-pompiers pour intervenir¹. D'une manière plus générale, la DGSCGC souligne que « *compte tenu de la jeunesse des RDDECI et des cycles de révision des SDACR, l'articulation forte entre SDACR et RDDECI n'est pas encore intégrée* » et que « *l'Hérault, l'Yonne, le Gers, la Creuse, l'Aveyron, notamment, intégreront la DECI dans la prochaine révision de leur SDACR* ».

Proposition : mettre en cohérence le RDDECI et le SDACR et commencer par faire coïncider leur révision quinquennale.

Délai : lors de la prochaine révision de ces documents

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, DGSCGC et DMAT

2. L'autoprotection : une notion à développer

La culture du risque est en France faible et inégalement diffusée. Le risque est en outre apprécié très différemment selon sa nature. Ainsi, **le risque des accidents de la route** fait l'objet de fortes campagnes de prévention par la sécurité routière depuis plusieurs décennies, avec des résultats appréciables : en 2019, une baisse du nombre de décès sur les routes (soit 3 239) a été enregistrée pour atteindre un niveau historiquement bas². De même, le volet « prévention des **inondations** » de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) tend à se structurer dans le paysage local³. Il est vrai que les inondations menacent en France 17,1 millions de personnes⁴, soit 20 % des habitations.

Le contraste n'en est que plus frappant avec **le risque incendie** qui demeure en retrait au regard de ces risques-là, alors que sa survenance est tout aussi forte et ses conséquences aussi lourdes. **En 2019, 71 000 incendies domestiques** ont nécessité l'intervention des services de pompiers.

¹ Ce SDACR développera également la doctrine de reconnaissances opérationnelles des PEI par les sapeurs-pompiers.

² <https://www.interieur.gouv.fr/Archives/Archives-des-communiqués-de-presse/2020-communiqués/Les-chiffres-de-la-sécurité-routière-en-2019-des-résultats-consolidés-en-metropole-la-nécessité-d'une-action-révisée-dans-les-outre-mer>

³ Pour une évaluation détaillée de la GEMAPI, vos rapporteurs renvoient au rapport de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable, « Évaluation des conséquences de la mise en œuvre des compétences dans le domaine de la GEMAPI » (novembre 2018).

⁴ <https://www.ecologie.gouv.fr/generalites-sur-risque-inondation-en-france>

Ces incendies domestiques conduisent chaque année à **près de 800 décès**, et **environ 15 000 blessés**¹. Cette situation est peu connue et peu appréhendée de nos concitoyens.

Pour vos rapporteurs, **les dangers auxquels la population fait face sur cette question doivent donc être mieux connus, pour être mieux combattus**. Différentes pistes peuvent être suivies, chacune faisant appel à un acteur différent de la protection contre l'incendie.

La diffusion de la « culture sécurité incendie » : l'exemple de l'Angleterre

En Angleterre, la loi de 2004 sur les services d'incendie et de secours dispose que ces services doivent promouvoir la sécurité incendie dans leur secteur géographique. À cette fin, une autorité d'incendie et de secours peut prendre des dispositions **pour informer sur la prévention du risque incendie** et fournir des conseils sur la **limitation de la propagation** du feu et les **moyens d'évacuation**.

À l'échelle nationale, le Conseil national des chefs des services d'incendie et de secours (*National Fire Chiefs Council*) coordonne et soutient annuellement différentes **campagnes de sensibilisation** au risque incendie réalisées par les services incendie et de secours. À titre d'exemple, une semaine en juin est consacrée à **la sécurité à la maison**.

S'agissant de l'information des acteurs locaux, le guide de l'Association des collectivités territoriales (*Local Government Association*) à destination des membres des autorités d'incendie et de secours rappelle que **les élus locaux ont accès gratuitement à une formation** sur les principes essentiels de la direction des services incendie et de secours (*Fire Leadership Essentials*). Certains séminaires thématiques sont également proposés. L'association des collectivités territoriales organise aussi une conférence annuelle sur les enjeux du risque incendie. Un bulletin d'information sur le risque incendie est également diffusé aux autorités compétentes en matière de risque incendie.

Source : étude réalisée par la division de la législation comparée, direction de l'initiative parlementaire et des délégations (DIPED) du Sénat, à la demande de vos rapporteurs.

Il est à cet égard presque surprenant que **l'obligation d'installation d'un détecteur à incendie**, effective depuis 2015 dans tous les lieux d'habitation², soit si peu respectée et qu'elle ne fasse que très rarement, voire jamais, l'objet d'un rappel, tant de la part des assureurs que des différentes professions (architectes, entreprises du bâtiment, notaires).

¹ Source : <https://www.pompiers.fr/grand-public/prevention-des-risques/prevention-des-risques-d-incendies-domestiques>

² En application de la loi n° 2010-238 du 9 mars 2010 visant à rendre obligatoire l'installation de détecteurs de fumée dans tous les lieux d'habitation.

De manière analogue, l'implication des **professionnels de l'électricité** (distributeurs, installateurs, réparateurs...) serait donc nécessaire. Comptant près de 12 000 entreprises (majors du secteur, indépendantes ou artisanales)¹, ils sont en première ligne dans la diffusion des messages de prudence et de protection auprès du grand public.

70 % des incendies ont lieu de nuit, du fait d'une installation électrique défectueuse². **La nécessité d'avoir un réseau électrique aux normes, couplée à des comportements individuels responsables** (ne pas surcharger les capacités d'une multiprise, faire vérifier ses prises régulièrement...) participe au développement d'une culture du risque à ne pas négliger. L'absence de contrôle des installations techniques, comparée notamment à ceux dans le domaine de l'assainissement par exemple, ne peut que surprendre.

L'incitation des particuliers, propriétaires ou locataires d'une habitation, à veiller à la protection de celle-ci peut également passer par un système d'aide et de contrôle de la mise en conformité aux normes de la DECI. On peut ici utilement s'inspirer du domaine de l'environnement et, par exemple, du dispositif qui s'applique aux installations classées protection de l'environnement (ICPE). L'article L. 512-10 du code de l'environnement prévoit que certaines catégories d'installations peuvent être soumises à des contrôles périodiques, effectués par des organismes agréés. L'objectif de ces contrôles consiste à informer les exploitants des installations concernées de la conformité de celles-ci avec les prescriptions réglementaires. L'administration n'est pas destinatrice du rapport de contrôle. Dans un cas de non-conformité majeure, une saisine de l'administration est prévue en cas d'absence d'envoi d'un échéancier, de non-réalisation d'un nouveau contrôle ou de maintien du constat après un nouveau contrôle. Le coût de la visite de contrôle est à la charge de l'exploitant, qui en est le premier bénéficiaire.

Dans le domaine de la DECI comme dans celui de l'environnement, une meilleure observation des règles et une mise en œuvre plus large du **principe de responsabilité** individuelle permettent d'alléger les contraintes pesant sur la collectivité et, singulièrement, les communes.

Prenant exemple sur la sécurité routière ou l'importance de l'écologie et du tri des déchets, **des communications dans les écoles seraient un moyen efficace de sensibiliser une large partie de la population à ces enjeux de protection civile**. Les enfants sont en effet très souvent prescripteurs de tels éléments auprès de leur famille. Par exemple, l'Éducation nationale et les services des SDIS pourraient mettre en place un partenariat auprès des élèves du primaire. D'après un sondage de l'Institut OpinionWay, **plus d'un tiers des Français n'ont pas connaissance des bons**

¹ Source : Fédération française des intégrateurs électriciens (FFIE).

² Source: <http://www.sdis78.fr/accidents-domestiques/408-prevention-des-incendies-domestiques>

comportements à adopter en cas d'incendie, un sentiment notamment partagé par 40 % des ménages avec enfants mineurs¹.

Les assureurs ont initié de telles campagnes de prévention. À cet égard, l'initiative *Prévention MAIF*² est un exemple d'interventions se déployant sur tout le territoire pour sensibiliser les plus jeunes à l'ensemble des risques domestiques. Les SDIS pourraient développer des actions analogues, en tirant bénéfice du contact privilégié et de proximité qu'ils ont avec les populations.

Certains d'entre eux sont d'ailleurs en pointe dans l'intégration de l'autoprotection dans leur approche de la DECI.

L'exemple du SDIS des Pyrénées-Atlantiques démontre que l'intégration d'éléments de défense personnelle dans la définition de la DECI à mettre en œuvre permet d'alléger les contraintes réglementaires pesant sur les communes (cf. encadré ci-dessous).

Autoprotection : les bonnes pratiques à suivre

Dans le cadre d'une DECI mieux adaptée aux réalités locales, certains SDIS font figure d'exemple ou offrent des pistes d'études intéressantes à développer. Pour pallier la difficulté des communes rurales qui ne peuvent effectuer les investissements pour une extension du réseau d'eau et de la maintenance des PEI, **il est nécessaire d'agir sur d'autres leviers pour ne pas empêcher la construction de bâtis** et garantir la sécurité des personnes et des biens. Sur ce terrain, les particuliers peuvent, en complément ou en remplacement d'une installation DECI aux normes, prendre leur part.

Le SDIS de la Somme fait figurer dans son RDDECI **un dispositif d'autoprotection** qu'il conviendrait de diffuser au-delà des limites de ce département. Dans le cadre de l'autoprotection de certains lieux recevant du public, comme les campings, il est accepté d'utiliser les réserves en eau que représentent les piscines en cas d'intervention. La localisation des campings, en périphérie des villages et des bourgs, les éloignent des PEI ; il y a donc une nécessité d'adaptation (fondée sur l'autoprotection) qui pourrait être une piste pour l'ensemble des territoires ruraux concernés par la trop grande distance entre un établissement recevant du public (ERP) et un PEI.

¹ <https://presse.matmut.fr/communiquel/202283/Sondage-OpinionWay-pour-Matmut-Les-Francais-detecteurs-de-fumee-quel-bilan-5-ans-apres-mise-en-%C5%93uvre-de-loi?cm=1>

² <https://www.prevention-maif.fr>

Le SDIS des Pyrénées-Atlantiques a, lui aussi, fait preuve de flexibilité en intégrant dans sa DECI des éléments de défense personnelle. Il fonde son approche sur les « *délais compatibles afin de limiter la propagation rapide d'un incendie* ». Le point d'inflexion se situe à plus ou moins 20 minutes de route pour le camion entre le départ du CS et le lieu de l'incendie. Au-delà de 20 minutes de délai, « *une autoprotection du bâtiment installée par une personne compétente sera proposée, afin de diminuer le développement du feu avant l'arrivée des secours* ». Cette autoprotection devra être permanente, de type *sprinkler* ou brouillard d'eau, et répondre à un cahier des charges prédéfini.

Proposition : sensibiliser les populations au risque incendie et favoriser l'autoprotection pour favoriser l'assouplissement des règles imposées aux communes (communication, contrôle...).

Délai : immédiatement

Acteur(s) : assureurs / professionnels du bâtiment et de l'électricité / ministère de l'intérieur, DGSCGC / ministère de l'éducation nationale

F. ÉVOLUER GRÂCE AU NUMÉRIQUE ET AUX INNOVATIONS

1. Les logiciels de cartographie

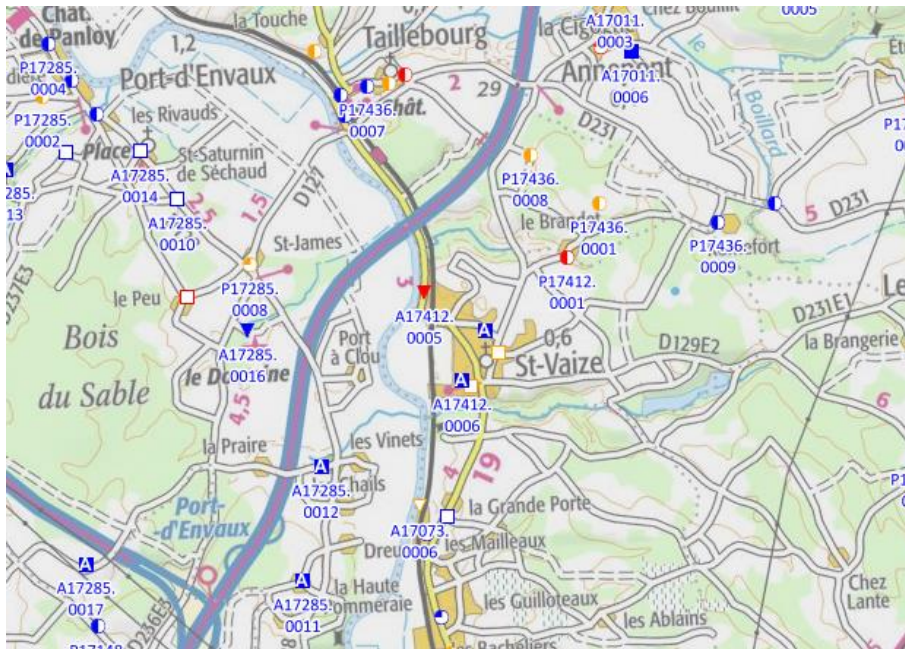
Le numérique et les innovations technologiques offrent des opportunités pour mieux optimiser la DECI. **L'utilisation des bases de données par des logiciels de cartographie recèlent de fortes potentialités.** Toutefois, leurs retombées positives ne profitent pas encore à tous les acteurs de la prévention et de la lutte contre l'incendie.

Une majorité de SDIS sont équipés d'un logiciel de cartographie **répertorient les PEI, ainsi que leurs caractéristiques et leur disponibilité.** Les plus fréquemment cités sont Hydraclis, REMOcRA, CR+, Artemis ou encore Hydroweb. Identiques dans leur principe, ces logiciels ne donnent cependant pas tous accès aux mêmes fonctionnalités : l'accès à la base de données varie (SDIS uniquement, accès aux collectivités, aux gestionnaires de réseau, à tout le monde), tout comme les droits rattachés (droit de visualisation, droit de modification...).

L'exemple de la plateforme Hydracliac

Cette solution a été mise en place par l'entreprise Datakode¹ et **cinq SDIS (Charente-Maritime, Hérault, Tarn, Tarn-et-Garonne et Vaucluse)** l'utilisent actuellement.

La plateforme Hydracliac est accessible au grand public sur Internet. Le SDIS administre les données sur la plateforme, puis donne des accès différents selon le statut (expert du SDIS, élu local, prestataire privé). Cela permet d'avoir **une information en temps réel sur l'état des PEI** (disponible, restreint ou indisponible), ou lorsqu'un PEI est créé ou supprimé. À chaque fois que le SDIS effectue un contrôle et déclare un PEI indisponible sur une commune, **le maire est prévenu automatiquement par un mail**. Au moment de partir pour un secours, les pompiers sont en mesure de voir les PEI disponibles. Certains personnels du SDIS disposent d'ailleurs de l'application mobile d'Hydracliac.



Source : capture d'écran d'un extrait de la carte des PEI issue de la plateforme Hydracliac en Charente-Maritime (accès grand public)

Commune	Numéro long	Type de l'hydrant	Adresse (rue)	Statut	Pression dynamique (bars)	Débit sous 1 bar	Volume	Date de contrôle technique	Date de reconnaissance opérationnelle
VINAX	A17476.0003	Réserve en eau alimentée	Lieu dit La Foye/rue du vieux château	public			120.00	11-01-2021	22-04-2021
VILLIERS-COUTURE	A17477.0003	Réserve en eau alimentée	Lieu dit Chez d'Aigre / Abri bus	public			120.00		22-04-2021
VILLIERS-COUTURE	A17477.0001	Réserve en eau alimentée	Lieu dit La Touche / 24 Route de l'Océan Dernière l'Abri bus	public			120.00		22-04-2021
VILLIERS-COUTURE	A17477.0002	Réserve en eau alimentée	Place du 19 Mars 1962 / Abri bus	public			120.00		22-04-2021
VILLIERS-COUTURE	A17477.0004	Réserve en eau alimentée	Sotrinbois / D225e1	public			60.00		22-04-2021
VILLEXAVIER	A17476.0002	Réserve en eau non alimentée	Lieu dit Chez Mocat	public			60.00		20-11-2020

Source : capture d'écran d'un extrait de la liste des PEI en Charente-Maritime

¹ <https://www.datakode.fr/>

Hydraclac permet aux élus de voir directement les zones couvertes par un PEI et celles non couvertes, ce qui constitue **un avantage pour établir le schéma communal de DECI**. Le travail des services d'instruction des permis de construire est aussi facilité par cette solution. Enfin, l'accès libre aux données permet aux **architectes**, ou aux **habitants** de la commune, de se renseigner sur la DECI (depuis la liste des PEI, il est même possible d'accéder à une fiche en format Pdf déclinant les caractéristiques du PEI).

Le SDIS de la Charente-Maritime a indiqué à vos rapporteurs que le coût initial de cette solution logicielle s'était élevé à **35 000 euros** et qu'**un abonnement** (de quelques milliers d'euros) est ensuite nécessaire, ces charges étant financées par le SDIS et le syndicat numérique départemental.

L'exemple des logiciels de cartographie illustre **l'intérêt de la « Tech » au service de la DECI**, mais il pointe également **l'effort nécessaire de mise à niveau de l'équipement** des SDIS en outils technologiques. Car qui dit logiciel (*software*) de cartographie, suppose aussi l'infrastructure (*hardware*) pour en tirer pleinement parti (tablettes, GPS...). Alors que tous les véhicules des SDIS ne sont pas équipés du GPS, il s'agit aujourd'hui de définir une politique globale d'équipement. Les choix technologiques des SDIS devront, en outre, être compatibles avec ceux de leurs partenaires sur la DECI : par exemple, les syndicats des eaux en cas d'équipement du réseau en système de capteurs pour aller vers des réseaux dits « intelligents ».

Proposition : généraliser l'équipement des SDIS en outils numériques et informatiques performants (logiciels de cartographie, GPS...) et prévoir un partage de données avec les communes (ou les délégataires de la compétence DECI).

Délai : 2022-2024

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, DGSCGC et SDIS

2. La numérisation du service de l'autorisation du droit des sols (ADS)

Une DECI au service des citoyens et des élus passe par **une simplification des rapports entre l'administration et ses usagers**. La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « ÉLAN », s'inscrit dans cette logique en projetant que, d'ici le 1^{er} janvier 2022, toutes les démarches administratives relatives à l'urbanisme puissent être effectuées en ligne.

Issu de l'article 62 de la loi ÉLAN, **l'article L. 423-3 du code de l'urbanisme** prévoit que « *les communes dont le nombre total d'habitants est supérieur à 3 500 disposent d'une téléprocédure spécifique leur permettant de recevoir et d'instruire sous forme dématérialisée les demandes d'autorisation d'urbanisme* ». Par ailleurs, **l'article L. 112-8 du code des relations entre le public et l'administration** dispose que toutes les communes devront être en capacité de recevoir des saisines par voie électronique (SVE), selon les modalités mises en œuvre par ces dernières (courriel, formulaire de contact, télé services...).

Pour atteindre cet objectif et accompagner les demandeurs dans l'établissement de leur demande en ligne, **une plateforme d'assistance à la demande d'autorisation d'urbanisme (ADAU)** est d'ores et déjà accessible. Le dépôt et l'instruction en ligne de toutes les demandes d'autorisations d'urbanisme, dit « programme Démat.ADS », vise à simplifier le traitement des dossiers en instaurant une démarche totalement en ligne.

Afin d'améliorer les procédures d'urbanisme, il serait intéressant **d'associer la documentation de la DECI à cette démarche de dématérialisation**. Il est en effet problématique que des terrains soient présentés comme constructibles alors que l'absence de PEI et de PENA les rend impropres à l'octroi d'un permis de construire. L'identification de ces terrains, de fait non constructibles, se ferait en concertation entre le SDIS et les services de la commune compétents. Cette procédure, rendue plus rapide grâce à la dématérialisation, permettrait de réduire le temps d'attente des usagers et les délais pour imaginer une solution alternative en cas de non-conformité avec le RDDECI.

Proposition : intégrer la documentation de la DECI dans le processus de dématérialisation du droit des sols (ADS).

Délai : 2022-2023

Acteur(s) : ministère de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, DGCL

3. La brumisation diphasique : une innovation positive ?

Une innovation technologique en cours d'expérimentation pourrait introduire une avancée significative dans la lutte contre les incendies et avoir un impact positif sur les contraintes inhérentes à la DECI. Cette innovation s'appelle **la brumisation diphasique**. Son intérêt réside dans un usage raisonné de l'eau, sans diminuer le niveau de performance offert aux sapeurs-pompier.

L'intérêt de la lance diphasique

L'utilisation de cette lance propageant un brouillard diphasique accroît le niveau de protection du pompier qui opère la lance. **Les fines gouttelettes** projetées par la lance, ainsi **qu'un très fort flux d'air** entourant le jet d'eau, réduisent l'exposition du pompier aux particules toxiques émises par le feu.

La lance à brouillard diphasique change la manière d'appréhender une extinction de feu dans un milieu fermé : la consommation intensive d'eau est remplacée par une meilleure utilisation de la ressource disponible. Grâce à cette nouvelle lance, **la consommation d'eau pour une même intervention est réduite de 5 à 8 fois**. Pour la même quantité d'eau stockée, par exemple dans un camion-citerne, l'autonomie en eau est donc plus importante.

La lance permet aux pompiers d'effectuer des interventions dans des endroits clos, comme les caves, aujourd'hui trop dangereuses. Elle présente aussi un fort potentiel pour les interventions sur les incendies d'hydrocarbures, en autorisant le pompier à se rapprocher des flammes. Les effets du rayonnement thermique sont annulés par le brouillard qui émane de la lance, réduisant ainsi l'exposition du pompier. De plus, **les dégâts occasionnés par l'eau sont fortement réduits, contribuant à la préservation des biens épargnés par le feu**.

Encore en phase de test, cet équipement repose sur **une collaboration entre la société ZELUP (entreprise française, basée à Lyon) et la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)** depuis trois ans. Elle a reçu le soutien de la direction générale de l'armement (DGA) et de l'Agence pour l'innovation de défense (AID). Elle fédère plusieurs laboratoires de recherche, dont le Laboratoire énergies et mécaniques théorique et appliquée (LEMTA) de l'Université de Lorraine et le Laboratoire central de la préfecture de police de Paris (LCPD).

En fonction d'une nouvelle campagne de tests, la lance pourrait être mise en production en 2022 et la BSPP en doter ses engins à compter de 2024.

Une telle lance, économe en eau, permettrait de **pallier l'éloignement des PEI dans les zones rurales**. Elle offrirait aux SDIS des garanties supplémentaires quant au fait d'avoir des réserves en eau suffisantes pour leurs interventions. *In fine*, cela pourrait autoriser une plus grande élasticité sur la distance séparant un lieu d'habitation et le PEI.

Proposition : tirer rapidement les enseignements des tests de la lance diphasique. S'assurer de son intérêt et du fait que cet équipement serait utilisable en zone rurale, tout en évaluant bien les adaptations du matériel (matériel roulant...) qui seraient nécessaires.

Délai : immédiatement

Acteur(s) : ministère de l'intérieur, DGSCGC

G. CLARIFIER LA RESPONSABILITÉ JURIDIQUE

Confrontés à une réglementation aussi lourde que complexe dans le domaine de la DECI, **les maires expriment de légitimes inquiétudes quant à leur responsabilité juridique en cas de dysfonctionnement du service de lutte contre l'incendie**. Dans un contexte de judiciarisation croissante des relations entre les administrés et les administrations, cette préoccupation est d'autant plus compréhensible que, comme on l'a vu, nombre de communes éprouvent d'insurmontables difficultés pour se mettre à niveau des normes imposées par le RDDECI. Vos rapporteurs ont donc cherché à faire la part des choses entre les responsabilités susceptibles d'être engagées, à clarifier leur régime juridique et, *in fine*, à évaluer le risque judiciaire pour les élus.

1. La responsabilité administrative à gérer

En matière de DECI et de responsabilité, la principale difficulté consiste à utiliser les bonnes qualifications juridiques pour éviter toute confusion. Il convient de **bien distinguer la responsabilité de la commune de celle du maire**.

Selon l'article L. 2216-2 du CGCT, la responsabilité de la collectivité peut être engagée devant les juridictions administratives en cas de **carence dans l'exercice** par le maire, ou le président d'EPCI, de leur pouvoir de police spéciale.

Sur ce point, il faut relever que la jurisprudence du Conseil d'État a évolué depuis la fin des années 1990. Jusqu'alors, le Conseil ne retenait la responsabilité de la collectivité qu'en cas de faute lourde¹, qu'il convenait d'apprécier en fonction des circonstances de temps et de lieu et en fonction de la nature des activités dommageables. Il la retient désormais y compris en cas de **faute simple**², appelée par les juridictions « *faute de nature à engager la responsabilité* »³. Cette évolution jurisprudentielle s'explique notamment par

¹ Cf par exemple CE, 2 décembre 1960, *Strohmaier et compagnie Le Phoenix* ; CE, 22 décembre 1971, *Commune de Chavaniac-Lafayette*, n° 77393 ; CE, 23 mai 1980, *Cie d'assurance Zurich*, n° 08796.

² CE, 29 avril 1998, *Commune de Hannapes*, n° 164012.

³ CE, 29 décembre 1999, *Communauté urbaine de Lille*, n° 197502.

le souci du juge administratif de pouvoir assurer une indemnisation à la victime, ce qui correspond à une tendance de fond de notre droit.

La responsabilité administrative de la commune peut donc être aujourd'hui engagée pour « *tout manquement à une obligation préexistante, tout agissement ou abstention répréhensible, de nature à engager la responsabilité de son auteur* »¹. Il convient là de bien souligner qu'il s'agit de la responsabilité de la commune, en tant que personne de droit public, et pas du maire.

En cas de faute commise par la victime de l'incendie, cette faute peut toutefois exonérer la commune de sa responsabilité. La conséquence pratique en est alors que la commune n'a pas à indemniser le(s) préjudice(s) subi(s) par la victime.

2. La responsabilité pénale des élus à ne pas négliger

Deux régimes doivent être distingués en matière de responsabilité pénale des élus, en matière de DECI comme dans toute autre matière : le régime de la faute intentionnelle et celui de la faute non-intentionnelle.

Le régime de la faute intentionnelle

L'article 223-1 du code pénal encadre le régime de la responsabilité pénale en disposant que « *le fait d'exposer directement autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente par la violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement est puni d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende* ».

Pour que la responsabilité pénale du maire soit engagée en raison d'une faute intentionnelle, **quatre conditions** doivent donc être réunies :

- **l'obligation de prudence et de sécurité** doit être **particulière** et non générale ;
- l'obligation de prudence et de sécurité doit être **prévue par la loi ou le règlement** ;
- la violation de cette obligation doit avoir un **caractère manifestement délibéré** ;
- la violation de cette obligation doit se traduire par **l'exposition directe** d'autrui à un risque immédiat de mort ou de blessures de nature à entraîner une mutilation ou une infirmité permanente.

¹ Cf. Dictionnaire de droit administratif, Sirey, 8^e éd., 2021, p. 268.

En matière de DECI, l'engagement de la responsabilité pénale du maire en raison d'une faute intentionnelle semble peu probable. Cette responsabilité pourrait néanmoins être retenue si le juge considérait que l'absence d'identification des risques et des solutions à apporter selon le RDDECI exposait directement les habitants de la commune à un risque immédiat de mort ou de blessure. Cependant, si un tel jugement intervenait, la juridiction se montrerait d'une particulière sévérité à l'encontre des maires.

Le régime de la faute non intentionnelle

Pierre angulaire de ce régime de responsabilité pour faute non intentionnelle pour les élus locaux, l'article L. 2123-34 du CGCT dispose que « *sous réserve des dispositions du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, le maire ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation ne peut être **condamné** sur le fondement du troisième alinéa de ce même article pour des faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions **que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie** ».*

Pour rappel, l'article 121-3 du code pénal, auquel fait référence l'article précité L. 2123-34 du CGCT, dispose, en son troisième alinéa, qu'« *il y a également délit, lorsque la loi le prévoit, en cas de faute d'imprudence, de négligence ou de manquement à une obligation de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, s'il est établi que l'auteur des faits n'a pas accompli les diligences normales compte tenu, le cas échéant, de la nature de ses missions ou de ses fonctions, de ses compétences ainsi que du pouvoir et des moyens dont il disposait* ».

Ce même article précise, en son quatrième alinéa, que « *Dans le cas prévu par l'alinéa qui précède, les personnes physiques qui n'ont **pas causé directement le dommage, mais qui ont créé ou contribué à créer la situation** qui a permis la réalisation du dommage ou qui n'ont pas pris les mesures permettant de l'éviter, sont responsables pénalement s'il est établi qu'elles ont, soit violé de façon manifestement délibérée une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement, soit commis une faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* ».

Dès lors, la responsabilité pénale du maire peut être engagée pour faute non intentionnelle en distinguant **deux situations** :

- **l'absence de diligence normale du maire a causé directement** le dommage (cf. troisième alinéa de l'article 121-3 du code pénal) ;

- l'absence de diligence normale du maire **n'a pas causé directement** le dommage, mais soit elle a créé ou contribué à créer la situation qui a permis la réalisation du dommage, soit elle n'a pas permis de prendre les mesures permettant d'éviter cette situation (cf. quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal).

En matière de DECI, l'engagement de la responsabilité pénale du maire en raison d'une faute non intentionnelle est donc envisageable.

L'hypothèse la plus évidente est celle dans laquelle les maires n'ont pas directement causé le dommage. L'engagement de la responsabilité du maire, sur le fondement du quatrième alinéa de l'article 121-3 du code pénal, impose néanmoins **de démontrer** :

- **soit une violation** « *manifestement délibérée [d']une obligation particulière de prudence ou de sécurité prévue par la loi ou le règlement* ». Une sanction plus sévère est prévue à l'encontre de l'auteur d'une telle violation¹ ;

- **soit une** « *faute caractérisée et qui exposait autrui à un risque d'une particulière gravité qu'elles ne pouvaient ignorer* ».

L'article 221-6 du code pénal dispose que « *le fait de causer, dans les conditions et selon les distinctions prévues à l'article 121-3, par maladresse, imprudence, inattention, négligence ou manquement à une obligation de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, la mort d'autrui constitue un homicide involontaire puni de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 euros d'amende* ».

Comment cerner une éventuelle responsabilité pénale du maire du fait de la DECI ?

Contrairement à d'autres sujets de responsabilité des élus bien balisés par la jurisprudence, **la DECI n'a, jusqu'à présent, donné lieu à aucun contentieux répertorié amenant à clarifier les risques d'engagement de la responsabilité pénale d'un maire** ou d'un président d'EPCI. *A fortiori*, aucun maire ou président d'EPCI ne semble avoir eu à déplorer la moindre condamnation sur ce terrain.

Pourtant, la portée de cette question n'est pas seulement théorique, puisque, d'après le CGCT, la responsabilité d'un maire peut être engagée en raison de l'absence de « *diligences normales* ».

En cas de contentieux, la difficulté résiderait dans **l'interprétation par les juridictions** de la notion de « *diligence normale* » **du maire** et de son appréciation « *compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie* ».

On peut imaginer que la « *diligence normale* » du maire pourrait consister, dans l'ordre, à :

- **vérifier les bonnes conditions d'utilisation des PEI existants** et à remédier aux éventuels problèmes diagnostiqués ;

¹ En application du deuxième alinéa de l'article 221-6 du code pénal selon lequel « en cas de violation manifestement délibérée d'une obligation particulière de prudence ou de sécurité imposée par la loi ou le règlement, les peines encourues sont portées à cinq ans d'emprisonnement et à 75 000 euros d'amende ».

- **investir pour la mise en conformité de la DECI communale au RDDECI dans les zones aux risques courants importants**, identifiées sur la commune ;

- à procéder de même, ensuite, dans les **zones aux risques courants ordinaires**, puis dans les zones aux risques courants **faibles**, et enfin dans les zones aux risques courants **très faibles**.

Il convient de relever que le législateur a pris la précaution d'encadrer les conditions d'engagement de la responsabilité pénale des maires en amenant le juge **à tenir compte des compétences, du pouvoir, des moyens et des difficultés des maires** (cf. *supra* « *compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie* »).

L'appréciation judiciaire pourrait donc tenir compte de **l'analyse du type de risque encouru** (important, ordinaire, faible ou très faible) selon le RDDECI, de **l'expertise** à disposition du maire, de **la ressource humaine** sur lequel il peut s'appuyer et du **budget** (en particulier d'investissement) de la commune.

Au final, le régime juridique de la responsabilité des communes et des maires en matière de DECI et de dysfonctionnement du service de lutte contre l'incendie n'a, jusqu'à présent, pas trouvé à être éclairé par la jurisprudence. Il faut d'ailleurs s'en réjouir, puisque cela signifie que cette mission de service public est dans l'ensemble convenablement remplie. S'ils ne peuvent bien évidemment pas être entièrement levés, **les doutes et les inquiétudes des maires peuvent néanmoins être tempérés** : des garde-fous existent pour atténuer fortement le risque de voir leur responsabilité juridique engagée.

CONCLUSION

La DECI est à un tournant, et des décisions volontaristes doivent être prises aujourd'hui. Comment se satisfaire d'une situation où plusieurs millions de nos compatriotes sont mal protégés contre le risque incendie ? Comment imaginer que des communes, déjà soumises à de fortes tensions budgétaires, puissent engager des projets de mise aux normes obérant pour plusieurs années toute autre capacité d'investissement ? Comment accepter que des mesures réglementaires inadaptées, ou disproportionnées face au risque, remettent en question les efforts de collectivités pour développer leur territoire et les rendre plus attractifs ?

Les maires, en particulier ceux des petites communes et des zones rurales, doivent être entendus. Dans leur préoccupation face à une situation qui tend à l'enlèvement. Dans leur inquiétude à l'idée de voir leur responsabilité, y compris judiciaire, engagée. Dans leur aspiration à mieux travailler avec les services de l'État et les administrations, au premier rang desquels les services préfectoraux et les SDIS.

La réforme de 2011 a produit des effets inverses à ceux recherchés et elle s'est traduite par des contraintes accrues et non justifiées pour les communes. Les maîtres mots des décisions aujourd'hui attendues sont bien identifiés : **concertation, évaluation, étude d'impact, arbitrage, optimisation des moyens, suivi de la dépense, soutien budgétaire, innovation.**

La feuille de route à suivre désormais s'ordonne autour de deux orientations fortes. **D'une part, l'assouplissement des règles de DECI chaque fois que cela est possible au regard des résultats des évaluations et des études préalables.** Car il n'est plus possible de poursuivre une course aveugle dont l'aboutissement est inéluctablement et invariablement des coûts supplémentaires à la charge des communes. D'autre part, et parce que la variable budgétaire restera objectivement incontournable, **de nouveaux leviers financiers doivent être actionnés.** La DECI ne peut plus rester le parent pauvre, ou délaissé, de l'effort budgétaire de relance nationale, et une enveloppe conséquente (1,2 milliard d'euros) doit lui être dédiée sur les trois ans à venir.

Vos rapporteurs seront attentifs au suivi des propositions qu'ils formulent pour redonner du ressort et de la cohérence à la politique de la DECI. Moins que d'une nouvelle réforme, **la DECI a désormais besoin d'une modernisation au service de tous ces acteurs.**

Si celle-ci n'est pas engagée dans les meilleurs délais, une initiative parlementaire, sous la forme d'une proposition de loi, sera prise en tirant les enseignements de cette mission d'information et de l'évaluation au plan national demandée à l'État par vos rapporteurs.

EXAMEN EN DÉLÉGATION

Mme Françoise Gatel, présidente. – Chers collègues, notre collègue Rémy Pointereau présidera cette séance car je dois retourner en séance plénière. Je vous prie de m'excuser. Je remercie nos collègues Hervé Maurey et Franck Montaugé pour la qualité du travail qu'ils ont fourni sur la défense incendie, un sujet invisible pour beaucoup mais qui s'est révélé d'une grande importance lors des élections sénatoriales durant lesquelles beaucoup d'entre nous l'ont découvert. À la demande du Président du Sénat, qui nous a sollicités, la délégation a souhaité entreprendre ce travail. Je crois qu'il sera très apprécié des élus et je ne doute pas qu'il puisse aboutir à des initiatives parlementaires ou réglementaires. Je vous rappelle que le bureau est convié à 12 heures 15 à la questure. Je vous remercie et je remercie particulièrement Hervé et Franck ainsi que l'équipe d'administrateurs qui a fait un travail remarquable tout au long de l'année et s'est investie sur ce rapport avec Marc Le Dorh.

M. Rémy Pointereau, vice-président. – Merci madame la Présidente. L'objectif de la mission était notamment d'examiner les difficultés induites par les règlements départementaux de défense extérieure contre l'incendie (DECI), d'analyser leurs conditions d'élaboration de façon à s'assurer de la qualité de la concertation réalisée avec les élus locaux, d'évaluer la question du coût des équipements imposés aux collectivités et de la prise en compte d'éventuelles solutions alternatives qui mériteraient d'être étudiées, enfin d'apprécier les conséquences potentielles de ces règlements, par exemple en matière d'urbanisme et de développement économique.

Nos rapporteurs vont rappeler le travail effectué, qui est tout à fait considérable, et fait honneur à notre délégation, puisqu'ils ont procédé à une très importante enquête auprès de tous nos collègues, des préfets, des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), des associations départementales de maires et d'un panel de maires.

Ce sujet nous concerne tous : il touche aussi bien aux marges de manœuvre financières des communes, qu'à l'attractivité des territoires, *via* les autorisations d'urbanisme refusées pour cause d'absence de DECI, et aux relations avec l'État déconcentré, car les préfets signent les règlements et sont supposés avoir organisé la concertation des élus. Par ailleurs, il touche à l'une des fragilités de notre culture administrative : la faible appréhension de la culture du risque (notamment incendie) dans notre pays qui se trouve en retard sur le sujet.

Chers collègues, je vous donne la parole.

M. Hervé Maurey, co-rapporteur. – Merci monsieur le Président. La Présidente Gatel et vous-même avez rappelé un certain nombre de points de contexte. C'est en effet le Président du Sénat lui-même qui a saisi la délégation, après des échanges avec un certain nombre de maires. Lorsqu'il était venu dans le département dont j'ai l'honneur d'être élu, il avait lui-même considéré anormal que la totalité du budget d'investissement d'un mandat entier soit consacré à la défense incendie dans une commune.

Il faut rappeler que la situation légale résulte de la loi de 2011, dont l'objectif qui répondait à une demande de l'Association des maires de France (AMF) était qu'un règlement soit établi dans chaque département afin de correspondre au plus près à la réalité du territoire, par contraste avec une réglementation jusqu'alors nationale. Un décret d'application est paru en 2015. Il a fallu encore un peu de temps, aux alentours de 2017, pour que des règlements soient mis en place dans chaque département. Suite à cette saisine et au fait que nous ayons été désignés par cette délégation, nous avons voulu faire le point sur les conséquences de la mise en place de ces règlements.

Nous avons sollicité nos collègues, avec des retours de 1 355 communes en plus de l'enquête menée sur un échantillon important auprès d'un panel représentatif de 16 départements et de 12 communes au sein de chacun d'entre eux, des préfets, des SDIS, des associations d'élus. Le taux de retour a été satisfaisant puisque 47 % des communes du panel ont répondu, 72 % des préfets et 77 % des SDIS.

La défense incendie s'articule autour des notions de protection des personnes et des biens, de zones à défendre et de ressources en eau. Il s'agit de savoir dans quelles conditions les pompiers peuvent se raccorder à un point d'eau pour alimenter leurs lances à eau et éteindre un incendie d'habitation ou tout autre bâtiment hors zone industrielle. La compétence, comme la police spéciale qui y est rattachée, relèvent du maire ou de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) si elle a été déléguée.

Une évidence s'impose au terme de notre mission : la réforme de 2011 n'a pas répondu aux attentes des élus et à l'objectif qu'elle s'était fixée.

Une concertation était prévue dans le cadre de l'élaboration des règlements, mais elle s'est avérée extrêmement inégale d'un département à l'autre. Elle n'a pas été conduite selon une véritable méthodologie. Alors que les préfets étaient censés piloter la concertation, 80 % de ceux qui nous ont répondu considèrent que l'avis des élus a bien été pris en compte, quand les SDIS considèrent que ce fut le cas dans 71 %, tandis que les élus ont une vision tout à fait différente puisque 91 % des maires indiquent ne pas avoir été consultés. Ce chiffre doit être nuancé puisqu'un renouvellement des maires a eu lieu entre-temps, mais une fois ce biais corrigé, plus de 41 % des maires indiquent ne pas avoir été associés quand bien même ils étaient déjà

en fonction. 70 % des maires estiment que la consultation n'a pas été satisfaisante. Dans certains cas, une concertation a été menée au niveau infra-départemental, dans d'autres, au niveau départemental, parfois par écrit, parfois lors de réunions. 81 % des maires estiment que leur territoire n'est que partiellement couvert au regard des normes de la défense incendie. Les SDIS en capacité de fournir une estimation avancent un taux de couverture moyen de 70 %, ce qui signifie qu'un tiers des habitations ne sont pas couvertes. Le taux est certainement plus faible dans la réalité, puisque ceux qui ont répondu sont ceux de départements où la situation n'est pas la plus déplorable. Un tiers des habitations en zone rurale, ce serait six à sept millions de nos concitoyens qui ne sont pas couverts en termes de défense incendie, ce qui est énorme.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. - Une étude préalable à la rédaction des règlements départementaux, partagée avec les maires, aurait permis davantage d'efficacité et une meilleure compréhension. On ne peut imposer des règles contraignantes aux communes sans en évaluer l'impact en amont. L'omission fréquente de cette étape est à déplorer. Les conséquences de ces règlements sont financières, urbanistiques et économiques et particulièrement lourdes pour les communes. Une véritable concertation et des études d'impact rigoureuses auraient en outre permis de contribuer à une pédagogie de la DECI, utile pour les élus eux-mêmes tant ce sujet est complexe et nécessite une connaissance supposée par la compétence et le pouvoir de police spéciale afférent.

Si nombre d'élus ne parviennent pas à comprendre la subtilité des règles, c'est aussi car elles sont insuffisamment adaptées aux territoires. Comment comprendre, par exemple, qu'une distance de 200 mètres entre une habitation à risque faible et un point d'eau utilisable par les pompiers s'applique uniformément sur l'ensemble d'un département ? Dans la plupart des départements se présentent des cas de figure extrêmement différents, des agglomérations aux maisons isolées en passant par les bourgs et hameaux. Ces spécificités territoriales ne s'accommodent pas d'une règle uniforme. Si les règlements départementaux distinguent les zones urbaines où la distance peut être de 200 mètres et les zones rurales où elle est généralement de 400 mètres, même une commune située en zone urbaine comprend des hameaux ou maisons isolées excentrées en zones rurales. La distinction entre urbain et rural est donc insuffisante.

Si beaucoup de communes n'ont pas encore réalisé de chiffrage du coût de la mise aux normes, il est incontestable qu'il représente une charge énorme et obère les marges de manœuvre des petites communes rurales en particulier. 33 % des préfets reconnaissent que de nombreux maires leur ont fait remonter ces difficultés. Par exemple, la commune Les Bottereaux, 380 habitants, a fait réaliser deux scénarios de mise en conformité. L'un prévoit une modification du réseau d'eau pour un coût de plus de 3,5 millions d'euros. L'autre prévoit l'installation de citernes pour

1 270 000 euros. Cette mise aux normes dépasse très largement les capacités financières de la commune dont le budget d'investissement annuel moyen est de 210 000 euros. Ces communes font face à des impasses financières. Par ailleurs, la rigidité des normes les pénalise aussi lourdement dans leur capacité d'accueil des habitants. Particulièrement, lorsque la contrainte des 200 mètres s'impose, les maires se voient obligés de multiplier les refus de certificat d'urbanisme ou de permis de construire, à rebours de l'ambition qui vise à dynamiser les territoires par l'accueil de populations nouvelles et du mouvement de l'urbain vers le rural.

M. Hervé Maurey, co-rapporteur. – Nous sommes donc arrivés au constat que la réforme de 2011 n'a pas tenu ses promesses et a au contraire provoqué un large mécontentement chez les élus. Il convient de remettre à plat les dispositifs mis en place dans les départements. La rigidité des principes d'organisation, les carences en matière de concertation et d'évaluation, les entraves avérées au développement et à l'attractivité des territoires appellent cette révision.

Au premier rang de nos propositions figure la notion d'évaluation qui a vocation à devenir centrale dans la défense incendie. Nous pensons que l'État lui-même doit mener un audit national, département par département, en concertation étroite avec les élus. Un meilleur suivi des dépenses des communes en la matière sera nécessaire, en détaillant la nomenclature de l'instruction M14 et en faisant apparaître ces charges plus clairement, avec une consolidation nationale. À ce jour, nous n'avons aucune vision de ce que ce poste de dépenses peut impliquer.

Nous souhaitons que les décisions relatives au règlement départemental soient précédées d'une étude d'impact afin de mesurer les conséquences financières sur les communes. Rien n'a été fait en la matière. Avant d'élaborer des règles de défense incendie, il est souhaitable d'examiner les solutions alternatives, notamment la possibilité de renforcer les moyens des SDIS. Il est inadmissible de demander systématiquement aux communes de prendre les investissements à leur charge pour ne pas demander aux SDIS de se doter de moyens supplémentaires.

Une véritable méthodologie de concertation exigeante et précise des acteurs doit être mise en place. Elle a été trop souvent très limitée et artificielle, autant dans le périmètre des acteurs concernés que dans les modalités et le niveau territorial choisi. Dans le Bas-Rhin par exemple, la concertation a été beaucoup plus fine et exhaustive qu'ailleurs. Le cadre territorial doit être, à notre avis, infra-départemental, au niveau de l'arrondissement, du canton ou de l'EPCI. Le recueil de ces avis doit faire l'objet d'un processus itératif garant de la bonne prise en compte du point de vue des élus.

L'une des principales barrières à la mise en conformité des communes réside dans le coût, avec des niveaux de financement

insupportables voire impossibles pour certaines communes. Nous préconisons qu'une partie des crédits du plan de relance soient consacrés à la mise à niveau de l'état de défense incendie des communes. Par rapport aux simulations faites sur les dépenses annuelles, l'enveloppe qui pourrait être ainsi dévolue a été évaluée à 1,2 milliard d'euros sur trois ans.

Nous préconisons une éligibilité systématique de la défense incendie à la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR). Ce n'est pas le cas dans tous les départements. Il faudra veiller à ce que les demandes soient telles que l'enveloppe DETR ne soit pas consacrée à la défense incendie dans des proportions telles qu'elle empêcherait tout autre investissement. C'est pour cette raison que nous proposons d'abord le montant cité au titre du plan de relance, avant de voir quels sont les besoins réels à l'issue de cette période et s'ils justifient de créer une recette supplémentaire. La première option en ce sens serait une taxe supplémentaire sur les sociétés d'assurance qui ont intérêt à voir le risque incendie diminuer, la seconde étant un complément à l'abonnement au réseau d'eau potable avec une estimation de 330 millions d'euros par an à raison d'un euro par mois par contrat. Il faudra faire un point au terme de 3 ans.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Les règles encadrant la DECI doivent être convenues après avoir intégré les moyens des SDIS et leur évolution possible dans les arbitrages. Les décisions doivent résulter d'un choix optimal entre coût de fonctionnement, voire d'investissement, à la charge des SDIS et coût d'investissement à la charge des communes. Les règles doivent être proportionnées à la nature des risques et du projet. Une caractérisation fine est pour cela requise sur chaque territoire d'intervention des centres de secours.

En outre, tout ne relève pas de la puissance publique : l'autoprotection a un rôle à jouer. La culture du risque est faible et inégalement diffusée en France, avec une appréciation très variable du risque selon sa nature. Pourtant, les incendies domestiques font plusieurs centaines de victimes par an et sont nombreux, avec 71 000 cas en 2019. Le danger qu'ils font courir doit être mieux connu pour être mieux combattu. Il est surprenant que l'obligation d'installation d'un détecteur incendie soit si peu respectée et ne fasse jamais l'objet d'un rappel. Les assureurs, ingénieurs, entreprises en bâtiment ou notaires ont un rôle à tenir dans la sensibilisation à l'autoprotection. Le renforcement de celle-ci doit favoriser en retour l'assouplissement des règles imposées aux communes.

Les pistes offertes par le numérique et les innovations technologiques ne sont pas à négliger. Des logiciels de cartographie des points d'eau sont déjà opérationnels dans certains SDIS. Une nouvelle lance à incendie, dite diphasique et issue d'une entreprise lyonnaise, est testée par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BS-PP) et consommerait de 6 à

8 fois moins d'eau tout en permettant une meilleure protection des pompiers.

Enfin, la responsabilité, y compris judiciaire, est un sujet de préoccupation légitime des élus. Le régime de la responsabilité des communes et des maires en matière de DECI et de dysfonctionnement du service de lutte contre l'incendie n'a pas trouvé à être éclairé par la jurisprudence jusqu'à présent. Il faut s'en réjouir puisque cela signifie que dans l'ensemble, cette mission de service public est convenablement remplie. Les inquiétudes des maires peuvent être tempérées puisque des garde-fous existent. En cas de contentieux, il sera tenu compte des moyens à la disposition du maire pour accomplir les diligences normales qui lui incombent.

Nous considérons que nous sommes à un tournant de la DECI. Une prise de conscience et des décisions importantes sont attendues. Comment se satisfaire d'une situation où plusieurs de nos compatriotes sont mal protégés ? Comment imaginer que des communes déjà soumises à de fortes tensions budgétaires puissent engager des projets de mise aux normes entravant toute autre capacité d'investissement sur plusieurs années ? Comment accepter que des mesures réglementaires inadaptées ou disproportionnées face au risque mettent en péril les efforts des collectivités pour développer leurs territoires ? Les maires doivent être entendus dans leurs préoccupations face à une situation qui s'enlise, dans leur inquiétude à l'idée de voir leur responsabilité engagée et dans leur aspiration à mieux travailler avec les services de l'État, les services préfectoraux et les SDIS.

La réforme de 2011 a induit des conséquences différentes de celles recherchées et s'est traduite par des effets collatéraux négatifs sur les communes. Les maîtres mots sont la concertation, l'évaluation, l'étude d'impact, l'arbitrage, l'optimisation des moyens, le suivi de la dépense, le soutien budgétaire et l'innovation. Moins qu'une nouvelle réforme, la DECI a besoin d'une modernisation au service de tous ses acteurs. Si celle-ci n'est pas engagée dans les meilleurs délais, nous proposons de prendre une initiative parlementaire sous la forme d'une proposition de loi qui pourrait tirer les enseignements de cette mission d'information et de l'indispensable évaluation au plan national que nous demandons à l'État.

Nous vous remercions ainsi que l'équipe de la délégation qui a contribué à la production de ce rapport.

M. Rémy Pointereau, vice-président. – Merci pour votre rapport très détaillé. Des communes rurales font face au problème récurrent de débits importants requis par la défense incendie qui demandent de surdimensionner les canalisations, ce qui pose problème pour l'eau potable. La seule solution consiste souvent à avoir des bâches ou des réserves communes pour plusieurs hameaux à condition que le SDIS soit équipé de camions-citernes pour faire des navettes.

Sur les zones d'activité, les entreprises ont obligation d'avoir des citernes ou des bâches à proximité, n'est-ce pas ?

M. Hervé Maurey, co-rapporteur. - Nous ne nous sommes pas penchés sur le sujet des zones d'activité qui est peu problématique.

Mme Céline Brulin. - Merci aux rapporteurs pour ce travail attendu de nombreux élus. Je vous rejoins sur l'impasse financière où se trouvent de nombreuses communes. Le problème de débit est effectivement souvent un sujet quand la responsabilité est souvent du ressort de l'intercommunalité. Beaucoup évoquent aussi un problème de foncier pour les bâches ou citernes. Si la distinction entre rural et urbain est peu éclairante, avez-vous idée d'autres critères ? Avez-vous des exemples de règlements départementaux bien faits qui pourraient inspirer ailleurs ?

J'ai écrit au Premier ministre pour consacrer une partie des sommes affectées au plan de relance et vous rejoins. La répartition des investissements entre communes et SDIS semble pertinente. Avez-vous une idée de la comparaison ?

Je constate que le niveau d'exigence des services de l'État à l'égard des communes est bien plus rigoureux qu'à l'égard de certaines entreprises, comme Lubrizol.

Mme Patricia Schillinger. - Merci pour ce rapport. Avez-vous auditionné l'Association nationale des élus de la montagne (ANEM) ? Je souligne un manque de sapeurs-pompiers et volontaires. Certains départements connaissent aussi beaucoup de sécheresses.

M. Charles Guené. - Les modifications du décret de 1955 ont laissé une large part à la décentralisation et dans notre département nous avons essayé d'adapter les services incendies au terrain le plus possible. Ailleurs, certains se trouvent dans un univers normatif pire que le précédent alors que nous voulions l'arranger. Je n'ai pas eu le sentiment que l'État a pesé sur les dossiers.

Y a-t-il des procédés de révision des schémas départementaux à l'heure actuelle ? L'exemple de la nouvelle lance pourrait modifier profondément les normes, par exemple.

Mme Anne-Catherine Loisier. - Avez-vous pris en compte le risque croissant de feux de forêt ?

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. - Concernant les zones éparses dans l'urbain, l'idée est que les critères du rural pourraient être utilisés pour l'urbain pour autant qu'il réponde à des caractéristiques comparables, par exemple en densité d'habitat.

Je note que la question de la défense extérieure contre l'incendie n'est pas un sujet national du point de vue de nos concitoyens.

Je partage la remarque sur les exigences de l'État envers la DECI et sa position face à Lubrizol. À mon sens, les règlements départementaux sont le résultat de ce que les SDIS ont voulu en faire, en traduisant les règlements nationaux au niveau départemental. Nous avons pointé une concertation défailante et l'État et les préfetures sont restés en marge tout en assurant leurs responsabilités. Il nous a aussi été dit au plus haut niveau de l'organisation des sapeurs-pompiers que la culture du risque était insuffisante.

M. Hervé Maurey, co-rapporteur. – Nous avons fait vingt propositions autour de cinq axes. Le premier est la nécessité d'une meilleure concertation ; le deuxième est celle de règlements strictement adaptés aux besoins des territoires ; le troisième est l'accompagnement financier des communes ; le quatrième est le développement d'une culture du risque, et le dernier concerne le numérique et l'innovation.

Les critères doivent dépendre de la dangerosité réelle d'un territoire et ne peuvent être uniformes à l'échelle d'un département. Nous avons inclus dans le rapport des exemples dont on peut s'inspirer.

Le problème de volontariat et d'effectifs est réel et est parfois évoqué pour justifier certains choix. Il est notamment difficile d'avoir des hommes en journée.

Nous n'avons pas eu de contact spécifique avec l'ANEM mais le panel incorpore des départements de montagne.

Le champ de notre étude a porté sur les zones habitées, et pas sur les feux de forêt pour lesquels la stratégie de lutte est différente.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Pour répondre à Charles Guéné, notre demande à l'État est de procéder à l'évaluation de cette politique publique de défense extérieure contre l'incendie en associant étroitement les élus de terrain.

M. Hervé Maurey, co-rapporteur. – Je me réjouis que certains départements aient pu négocier avec le SDIS. Dans le mien, la négociation n'a pas eu lieu. Le règlement était déjà produit lorsque j'ai participé à la première réunion. Nous avons seulement obtenu une circulaire interprétative du préfet qui adoucit les règles les plus choquantes. Une procédure de révision existe mais sur initiative des préfets. Elle peut être engagée si le SDIS le demande mais les communes n'ont pas la majorité dans les SDIS et il est difficile si le préfet ne le souhaite pas, alors même que les élus le veulent, d'arriver à faire évoluer les choses.

En complément des innovations technologiques, il faut bien prendre en compte la totalité des points d'eau. Dans les faits, on ne peut pas aujourd'hui utiliser telle rivière parce que cela pourrait poser des problèmes de débit, ni creuser le lit pour des raisons environnementales. Céline Brulin disait ne pouvoir utiliser la Seine, qu'on était pourtant contents de trouver

pour éteindre l'incendie de Lubrizol. Une cartographie précise, répertoriant la capacité de la ressource en eau selon la saison, est nécessaire. Je ne comprends pas non plus l'opposition systématique des SDIS à l'utilisation des piscines.

M. Franck Montaugé, co-rapporteur. – Eu égard aux problématiques résultant du réchauffement climatique, je pense que le sujet des incendies de forêt devrait être intégré dans la démarche du Varenne de l'eau qui n'est pas limitée à la problématique agricole mais inclut la DECI et la gestion des massifs forestiers. Je n'en ai pas discuté avec le gouvernement.

M. Hervé Maurey, co-rapporteur. – Nous proposons une révision quinquennale du schéma pour que le préfet ne soit pas seul à décider. Au-delà des aspects financiers, je rejoins les remarques sur les impasses techniques et le foncier. Les syndicats d'eau n'ont pas forcément envie d'investir dans la défense incendie qui n'est pas de leur ressort et risquent d'être confrontés à des problèmes de turbidité puisque l'alimentation demande des diamètres plus faibles.

M. Rémy Pointereau, vice-président. – Merci pour le travail effectué. Vous pointez des questions de responsabilité. Les moyens financiers et les solutions sont à trouver. Il serait peut-être bon d'ajouter la problématique des forêts à votre rapport.

Je vous demande l'autorisation de publier ce rapport et de le diffuser à nos collègues et élus sur le terrain. Je ne relève pas d'objection.

La délégation autorise à l'unanimité la publication du rapport.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Mercredi 16 décembre 2020

Intercommunalités de France (Assemblée des communautés de France - AdCF) :

M. Gil AVÉROUS, vice-président de l'AdCF et Président de Châteauroux métropole ;

Mme Floriane BOULAY, déléguée générale adjointe de l'AdCF ;

Mme Montaine BLONSARD, responsable des relations avec le Parlement.

Départements de France (ADF) :

M. Olivier RICHEFOU, président du conseil départemental de Mayenne, du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) et de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNIS) ;

Mme Miléna MUNOZ, conseillère spéciale ;

M. Jean-Baptiste ESTACHY, conseiller Sapeurs-Pompiers à l'ADF ;

Mme Marylène JOUVIEN, conseillère pour les relations avec le Parlement.

Mercredi 13 janvier 2021

Association des Maires Ruraux de France (AMRF) :

M. Jean Paul CARTERET, deuxième vice-président de l'AMRF, maire de Lavoncourt (Haute-Saône) ;

M. Cédric SZABO, directeur.

Mercredi 20 janvier 2021

Association des Maires de France (AMF) :

M. Ludovic ROCHETTE, maire de Brognon (Côte-d'Or), président de l'AMF 21 ;

M. Bastien CORITON, maire de Rives-en-Seine (Seine-Maritime) ;

Mme Charlotte de FONTAINES, conseillère chargée des relations avec le Parlement.

Table ronde :

Fédération nationale des sapeurs-pompiers :

Colonel Stéphane CONTAL, directeur départemental de la Somme.

École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) :

M. Ludovic INES, directeur-adjoint de l'ENSOSP ;

Lieutenant-colonel Laurent LECOMTE.

Confédération des organismes indépendants tierce partie de prévention, de contrôle et d'inspection (COPREC) sur les problèmes et les évolutions de la réglementation incendie :

M. François GRÉMY, délégué général ;

M. Jean-Paul HENRY, directeur prévention sécurité incendie ;

M. Pierre-Guillaume LANSIAUX, membre de la COPREC et directeur général du groupe Qualiconsult.

Mercredi 27 janvier 2021

Table ronde (cadre juridique et financier) :

Maître Yann LANDOT, avocat associé au sein du cabinet Landot & associés, en charge du pôle Territoires, Environnement et Intercommunalité ;

Mme Chloé JAILLARD, directrice de mission pôle eau au sein du cabinet Calia Conseil.

Ministère de l'intérieur - Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) :

M. Romain ROYET, directeur général adjoint ;

Lieutenant-colonel Philippe BLANC, chargé de mission planification au bureau de la planification, des exercices et des retours d'expérience.

Syndicat intercommunal de distribution d'eaux du Nord - Syndicat intercommunal d'assainissement du Nord (SIDEN-SIAN) (en visioconférence) :

M. Paul RAOULT, président, sénateur honoraire, ancien président du SDIS du Nord et de l'Association nationale des Présidents de SDIS.

Mercredi 3 février 2021

Table ronde (aspects techniques) :

Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) :

M. Régis TAISNE, chef du département du cycle de l'eau.

Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E) :

M. Tristan MATHIEU et Mme Séverine DINGHEM, direction des opérations de Veolia eau France.

TILIA :

M. Nicolas AUGEREAU, directeur projet eau et assainissements.

SUEZ :

M. Marc-Xavier JOUBERT, vice-président *Suez Advanced Fire Engineering (SAFE)* ;

Mme Isabelle MARTIN, directrice déléguée aux relations institutionnelles *Smart and environmental solutions*.

Mercredi 17 février 2021

Table ronde (guide pratique d'appui au dimensionnement des besoins en eau pour la défense extérieure contre l'incendie, édition juin 2020) :

Centre national de prévention et de protection (CNPP) :

M. Guillaume SAVORNIN, directeur général ;

M. Sébastien SAMUELLI, directeur des relations publiques.

Fédération Française des Métiers d'Incendie (FFMI) :

M. Régis COUSIN, président ;

M. Jérôme KOENIG, délégué général ;

M. Jérémie SLUSARSKI, adhérent à la FFMI.

Bataillon des marins-pompiers de Marseille (BM-PM) :

Contre-amiral Patrick AUGIER, commandant du bataillon.

Mercredi 3 mars 2021

M. Marcel CALMETTE, maire de la commune de Paulhiac dans le Lot-et-Garonne, vice-président de la communauté de communes des Bastides en Haut-Agenais Périgord ;

M. Adrien TEYSSEDOU, maire de Gavaudun ;

M. Alain LACOUR, maire de Montaut ;

M. Gilbert GUÉRIN, président de l'Association des maires ruraux de France (AMRF).

Ministère de la transition écologique :

Mme Stéphanie DUPUY-LYON, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, directrice générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) ;

Mme Naïla BOUKHELOUA, adjointe au sous-directeur de la qualité du cadre de vie ;

Mme Amélie COANTIC, sous-directrice de la protection et de la gestion de l'eau, des ressources minérales et des écosystèmes aquatiques.

Ministère de l'intérieur - Direction générale des collectivités locales (DGCL) :

M. Stanislas BOURRON, directeur général des collectivités locales ;

Mme Marine FABRE, cheffe du bureau du contrôle de légalité et du conseil juridique ;

M. Yoann GENESLAY, adjoint au chef du bureau des budgets locaux et de l'analyse financière.

Mercredi 5 mai 2021

Fédération Française de l'Assurance :

M. Christophe DELCAMP, directeur adjoint à la Direction des assurances dommages et de responsabilité ;

Mme Anne-Marie PAPEIX, responsable RC médicale, RC et environnement à la direction des assurances dommages et de la responsabilité ;

Mme Flora GUILLIER, responsable à la prévention des entreprises et des risques agricoles à la direction des assurances dommages et de la responsabilité ;

Mme Viviana MITRACHE-RIMBAULT, responsable du département des affaires parlementaires ;

M. Arnaud GIROS, chargé de mission au département des affaires parlementaires.

Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) :

M. Sébastien SORIANO, directeur général de l'IGN ;

M. Nicolas LAMBERT, chef du service des partenariats et des relations institutionnelles ;

Mme Anaïs AUBERT, conseillère auprès du directeur général.

ANNEXE 1

Article 77 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (JORF 18 mai 2011, n° 0115)

Le même code est ainsi modifié :

1° La section 4 du chapitre III du titre Ier du livre II de la deuxième partie est complétée par un article L. 2213-32 ainsi rédigé :

« Art. L. 2213-32.-Le maire assure la défense extérieure contre l'incendie. » ;

2° Le titre II du livre II de la deuxième partie est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

« Chapitre V

« Défense extérieure contre l'incendie

« Art. L. 2225-1. - La défense extérieure contre l'incendie a pour objet d'assurer, en fonction des besoins résultant des risques à prendre en compte, l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours par l'intermédiaire de points d'eau identifiés à cette fin. Elle est placée sous l'autorité du maire conformément à l'article L. 2213-32.

« Art. L. 2225-2.-Les communes sont chargées du service public de défense extérieure contre l'incendie et sont compétentes à ce titre pour la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours. Elles peuvent également intervenir en amont de ces points d'eau pour garantir leur approvisionnement.

« Art. L. 2225-3.-Lorsque l'approvisionnement des points d'eau visés aux articles L. 2225-1 et L. 2225-2 fait appel à un réseau de transport ou de distribution d'eau, les investissements afférents demandés à la personne publique ou privée responsable de ce réseau sont pris en charge par le service public de défense extérieure contre l'incendie.

« Art. L. 2225-4. - Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application du présent chapitre. » ;

3° L'article L. 5211-9-2 est ainsi modifié :

a) Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Sans préjudice de l'article L. 2212-2 et par dérogation aux dispositions de l'article L. 2213-32, lorsqu'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre est compétent en matière de défense extérieure contre l'incendie, les maires des communes membres de celui-ci peuvent transférer au président de cet établissement des attributions lui permettant de réglementer cette activité. » ;

b) A la première phrase du premier alinéa du IV, les mots : « quatrième et dernier » sont remplacés par les mots : « trois derniers ».

ANNEXE 2

1^{er} mars 2015

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE L'INTÉRIEUR

Décret n° 2015-235 du 27 février
2015 relatif
à la défense extérieure contre
l'incendie

NOR : INTE1418048D

Publics concernés : préfets de départements, maires, présidents d'établissement public de coopération intercommunale, responsables de services d'incendie et de secours et autres acteurs de la défense contre l'incendie.

Objet : règles et procédures de création, d'aménagement, d'entretien et de vérification des points d'eau servant à l'alimentation des moyens de lutte contre l'incendie.

Entrée en vigueur : le texte entre en vigueur le lendemain de sa publication mais le règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie est arrêté dans un délai de deux ans à partir de sa publication.

Notice : les règles d'implantation et de gestion des points d'eau servant à la défense contre l'incendie dans les communes suscitent des difficultés de mise en œuvre. Jusqu'alors, leur cadre juridique reposait sur les seuls pouvoirs de police générale des maires et sur d'anciennes circulaires. Le présent texte clarifie ces règles. La défense extérieure contre l'incendie communale n'est plus définie à partir de prescriptions nationales : les règles sont fixées, par arrêté préfectoral, au niveau départemental après concertations locales. Elles sont ensuite déclinées au niveau communal ou intercommunal. Ce dispositif précise les compétences des différents intervenants (mairie, président d'établissement public de coopération intercommunale notamment) et les conditions de participation de tiers à ce service. Il met en place une approche réaliste, tenant compte des risques identifiés et des sujétions de terrain. Il ne détermine pas des capacités en eau mobilisées de façon homogène sur l'ensemble du territoire mais fixe une fourchette de ressources en eau devant être disponibles en fonction des risques. Il définit la notion de points d'eau incendie et les opérations de contrôle dont ils font l'objet.

Enfin, un référentiel, établi par arrêté interministériel, apportera des éléments méthodologiques et techniques complémentaires.

Références : ce décret est pris pour l'application de l'article L. 2225-4 du code général des collectivités territoriales issu de l'article 77 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. Le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) modifié par le présent texte peut être consulté, dans sa version issue de cette modification, sur le site Légifrance (<http://www.legifrance.gouv.fr>).

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur,

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-1, L. 1424-2 à L. 1424-7, L. 1424-70, L. 2213-32, L. 2224-7-1, L. 2225-1 à L. 2225-4, L. 5211-9-2 et R. 2513-5 ;

Vu le code de la construction et de l'habitation, notamment ses articles L. 123-1 à L. 123-3 ; Vu le code de la défense, notamment ses articles R. 1321-19, R. 1321-20 et R. 1321-23 ;

Vu le code de l'environnement, notamment ses articles L. 511-1, L. 511-2, L. 515-15 et L. 562-1 ; Vu le code forestier (nouveau), notamment ses articles L. 132-1, L. 133-1, L. 133-2 et R. 133-1 ;

Vu la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, notamment son article 199 ;

Vu l'avis de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours en date du 1^{er} février 2012 ; Vu l'avis de la commission consultative d'évaluation des normes en date du 5 avril 2012 ;

Le Conseil d'État (section de l'intérieur) entendu,

Décète :

Art. 1^{er} – Le code général des collectivités territoriales (partie réglementaire) est modifié conformément aux dispositions des articles 2 à 7 du présent décret.

Art. 2. – Le titre II du livre II de la deuxième partie est complété par un chapitre V ainsi rédigé :

« CHAPITRE V

« Défense extérieure contre l'incendie

« Section 1

« Règles et procédures

« Art. R. 2225-1. – Pour assurer la défense extérieure contre l'incendie, les points d'eau nécessaires à l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours sont dénommés "points d'eau incendie".

« Les points d'eau incendie sont constitués d'ouvrages publics ou privés utilisables en permanence par les services d'incendie et de secours. Outre les bouches et poteaux d'incendie normalisés, peuvent être retenus à ce titre des points d'eau naturels ou artificiels et d'autres prises d'eau.

« La mise à disposition d'un point d'eau pour être intégré aux points d'eau incendie requiert l'accord de son propriétaire.

« Tout point d'eau incendie est caractérisé par sa nature, sa localisation, sa capacité et la capacité de la ressource qui l'alimente.

« Art. R. 2225-2. – Un référentiel national définit les principes de conception et d'organisation de la défense extérieure contre l'incendie et les dispositions générales relatives à l'implantation et à l'utilisation des points d'eau incendie.

« Il traite notamment :

« 1^o Des différentes modalités de création, d'aménagement, de gestion et d'accessibilité des points d'eau incendie identifiés ;

« 2^o Des caractéristiques techniques des points d'eau incendie ainsi que des modalités de leur signalisation ;

« 3^o Des conditions de mise en service et de maintien en condition opérationnelle de ces points d'eau incendie ;

« 4° De l'objet des contrôles techniques, des actions de maintenance et des reconnaissances opérationnelles ;

« 5° Des modalités d'échange d'informations entre les services départementaux d'incendie et de secours et les services publics de l'eau ;

« 6° Des informations relatives aux points d'eau incendie donnant lieu à recensement et traitement au niveau départemental et des modalités de leur communication aux maires ou aux présidents d'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'ils sont compétents.

« Ce référentiel peut présenter différentes solutions techniques pour chacun de ces domaines. En est exclue toute prescription aux exploitants d'installations classées pour la protection de l'environnement prévues aux articles L. 511-1 et L. 511-2 du code de l'environnement.

« Il est pris par arrêté des ministres chargés de la sécurité civile, des collectivités territoriales, de l'écologie, de l'équipement, de l'agriculture et de la santé.

« Art. R. 2225-3. – I. – Un règlement départemental fixe pour chaque département les règles, dispositifs et procédures de défense extérieure contre l'incendie.

« Ce règlement a notamment pour objet de :

« 1° Caractériser les différents risques présentés par l'incendie, en particulier des différents types de bâtiment, d'habitat, ou d'urbanisme ;

« 2° Préciser la méthode d'analyse et les besoins en eau pour chaque type de risque ;

« 3° Préciser les modalités d'intervention en matière de défense extérieure contre l'incendie des communes, des établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils sont compétents, du service départemental d'incendie et de secours, des services publics de l'eau, des gestionnaires des autres ressources d'eau et des services de l'Etat chargés de l'équipement, de l'urbanisme, de la construction, de l'aménagement rural et de la protection des forêts contre l'incendie, ainsi que, le cas échéant, d'autres acteurs et notamment le département et les établissements publics de l'Etat concernés ;

« 4° Intégrer les besoins en eau définis par les plans départementaux ou interdépartementaux de protection des forêts contre les incendies prévus aux articles L. 133-2 et R. 133-1 et suivants du code forestier (nouveau) ;

« 5° Fixer les modalités d'exécution et la périodicité des contrôles techniques, des actions de maintenance et des reconnaissances opérationnelles des points d'eau incendie ;

« 6° Définir les conditions dans lesquelles le service départemental d'incendie et de secours apporte son expertise en matière de défense extérieure contre l'incendie aux maires ou aux présidents d'établissements public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'ils sont compétents ;

« 7° Déterminer les informations qui doivent être fournis par les différents acteurs sur les points d'eau incendie.

« II. – Le règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie prend en compte les dispositions du référentiel national prévu à l'article R. 2225-2 et les adapte à la situation du département.

« Il est établi sur la base de l'inventaire des risques du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques prévu à l'article L. 1424-7 et en cohérence avec les autres dispositions de ce schéma.

« En est exclue toute prescription aux exploitants d'installations classées pour la protection de l'environnement prévues aux articles L. 511-1 et L. 511-2 du code de l'environnement.

« III. – Ce règlement est élaboré par le service départemental d'incendie et de secours en application des dispositions de l'article L. 1424-2. Il est établi en concertation avec les maires et l'ensemble des acteurs concourant à la défense extérieure contre l'incendie.

« Il est arrêté par le préfet de département après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.

« Il est publié au recueil des actes administratifs de la préfecture.

« Il est modifié et révisé à l'initiative du préfet de département dans les conditions prévues aux alinéas précédents.

« Art. R. 2225-4. – Conformément aux dispositions du règlement départemental, le maire, ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'il est compétent :

« 1° Identifie les risques à prendre en compte ;

« 2° Fixe, en fonction de ces risques, la quantité, la qualité et l'implantation des points d'eau incendie identifiés pour l'alimentation en eau des moyens des services d'incendie et de secours, ainsi que leurs ressources.

« Sont intégrés les besoins en eau :

« 1° Nécessaires à la défense des espaces naturels lorsqu'une commune relève de l'article L. 132-1 du code forestier (nouveau) ou lorsqu'une commune est localisée dans les régions ou départements visés à l'article L. 133-1 du même code ;

« 2° Résultant d'un plan de prévention approuvé des risques technologiques prévu à l'article L. 515-15 du code de l'environnement ou d'un plan de prévention approuvé des risques naturels prévisibles prévu à l'article L. 562-1 du même code lorsqu'une commune y est soumise ;

« 3° Définis par les réglementations relatives à la lutte contre l'incendie spécifiques à certains sites ou établissements, notamment les établissements recevant du public mentionnés aux articles L. 123-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ;

« 4° Relatifs à la lutte contre l'incendie des installations classées pour la protection de l'environnement prévues aux articles L. 511-1 et L. 511-2 du code de l'environnement lorsque ces besoins, prescrits à l'exploitant par la réglementation spécifique, sont couverts par des équipements publics.

« Ces mesures doivent garantir la cohérence d'ensemble du dispositif de lutte contre l'incendie. Elles font l'objet d'un arrêté du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'il est compétent.

« *Art. R. 2225-5.* – Préalablement à la fixation des mesures prévues à l'article R. 2225-4, un schéma communal de défense extérieure contre l'incendie peut être élaboré par le maire.

« Ce schéma, établi en conformité avec le règlement départemental mentionné à l'article R. 2225-3, a notamment pour objet de :

« 1° Dresser l'état des lieux de la défense extérieure contre l'incendie existante ;

« 2° Identifier les risques à prendre en compte en intégrant leur évolution prévisible ;

« 3° Vérifier l'adéquation entre la défense extérieure contre l'incendie existante et les risques à défendre ;

« 4° Fixer les objectifs permettant d'améliorer cette défense, si nécessaire ;

« 5° Planifier, en tant que de besoin, la mise en place d'équipements supplémentaires.

« Ce schéma prend en compte le schéma de distribution d'eau potable prévu à l'article L. 2224-7-1.

« L'expertise du service départemental d'incendie et de secours sur le schéma communal de défense extérieure contre l'incendie est sollicitée dans les conditions fixées par le règlement départemental mentionné à l'article R. 2225-3.

« Le maire recueille expressément l'avis du service départemental d'incendie et de secours et de l'ensemble des autres acteurs concourant pour la commune à la défense extérieure de l'incendie mentionnés au 3° de l'article R. 2225-3-I avant de l'arrêter. Chaque avis est transmis au maire dans un délai qui ne peut excéder deux mois. En l'absence d'avis dans ce délai, celui-ci est réputé favorable.

« Le schéma communal est modifié et révisé à l'initiative du maire dans les conditions prévues aux alinéas précédents. Lorsqu'il comporte un plan d'équipement, il est mis à jour à l'achèvement de chaque phase.

« *Art. R. 2225-6.* – Lorsque le président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre exerce la police spéciale de la défense extérieure contre l'incendie, un schéma intercommunal de défense extérieure contre l'incendie peut être élaboré par le président de l'établissement public. Il répond aux dispositions de l'article R. 2225-5.

« Le président de l'établissement public recueille l'avis des maires ainsi que des acteurs visés dans les conditions fixées à l'article R. 2225-5 avant de l'arrêter.

« Ce schéma est modifié et révisé à l'initiative du président de l'établissement public dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Lorsqu'il comporte un plan d'équipement, il est mis à jour à l'achèvement de chaque phase.

« *Art. R. 2225-7. – I.* – Relèvent du service public de défense extérieure contre l'incendie dont sont chargées les communes en application de l'article L. 2225-2, ou les établissements publics de coopération intercommunale lorsqu'ils sont compétents :

« 1° Les travaux nécessaires à la création et à l'aménagement des points d'eau incendie identifiés ;

- « 2° L'accessibilité, la numérotation et la signalisation de ces points d'eau ;
- « 3° En amont de ceux-ci, la réalisation d'ouvrages, aménagements et travaux nécessaires pour garantir la pérennité et le volume de leur approvisionnement ;
- « 4° Toute mesure nécessaire à leur gestion ;
- « 5° Les actions de maintenance destinées à préserver les capacités opérationnelles des points d'eau incendie.

« II. – Par dérogation au I, les charges afférentes aux différents objets du service sont supportées, pour tout ou partie, par d'autres personnes publiques ou des personnes privées en application des lois et règlements relatifs à la sécurité ou aux équipements publics, notamment pour les établissements recevant du public mentionnés aux articles L. 123-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation ainsi que pour les points d'eau incendie propres aux installations classées pour la protection de l'environnement prévues aux articles L. 511-1 et L. 511-2 du code de l'environnement.

« III. – En dehors des cas mentionnés au II, la mise à disposition du service public de la défense extérieure contre l'incendie d'un point d'eau pour l'intégrer aux points d'eau incendie fait l'objet d'une convention conclue entre le propriétaire du point d'eau et la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale.

« Cette convention peut notamment fixer :

- « – les modalités de restitution de l'eau utilisée au titre de la défense extérieure contre l'incendie ;
- « – la gestion de la répartition de la ressource en eau pour les besoins du propriétaire et pour ceux de la défense extérieure contre l'incendie ;
- « – la répartition des charges afférentes aux différents objets du service.

« Art. R. 2225-8. – I. – Les ouvrages, travaux et aménagements dont la réalisation est demandée en application de l'article L. 2225-3 pour la défense extérieure contre l'incendie à la personne publique ou privée responsable du réseau d'eau y concourant ne doivent pas nuire au fonctionnement du réseau en régime normal, ni altérer la qualité sanitaire de l'eau distribuée en vue de la consommation humaine.

« II. – Les investissements correspondant à ces ouvrages, travaux et aménagements sont pris en charge par le service public de défense extérieure contre l'incendie selon des modalités déterminées :

- « – par une délibération dans le cas où la même personne publique est responsable du réseau d'eau et est compétente pour cette défense ;
- « – par une convention dans les autres cas.

« Section 2

« Opérations de contrôle

« Art. R. 2225-9. – Les points d'eau incendie font l'objet de contrôles techniques périodiques.

« Ces contrôles techniques ont pour objet d'évaluer les capacités des points d'eau incendie. Ils sont effectués au titre de la police spéciale de la défense extérieure contre l'incendie sous l'autorité du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'il est compétent.

« Les modalités d'exécution et la périodicité de ces contrôles techniques sont définies dans le règlement départemental mentionné à l'article R. 2225-3.

« Art. R. 2225-10. – Des reconnaissances opérationnelles des points d'eau incendie destinées à vérifier leur disponibilité opérationnelle sont réalisées par le service départemental d'incendie et de secours, après information préalable du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu'il est compétent.

« Les modalités d'exécution et la périodicité de ces reconnaissances opérationnelles sont définies dans le règlement départemental mentionné à l'article R. 2225-3. »

Art. 3. – Le chapitre IV « Services d'incendie et de secours » du titre II « Dispositions propres à certains services publics locaux » du livre IV de la première partie est ainsi complété :

« Section 5

« Dispositions particulières

« Sous-section 1

« Dispositions particulières au département des Bouches-du-Rhône

« Art. R. 1424-56. – Pour l'application au département des Bouches-du-Rhône du chapitre V "Défense extérieure contre l'incendie" du titre II du livre II de la deuxième partie, le III de l'article R. 2225-3 est remplacé par les dispositions suivantes :

« III. – Ce règlement est élaboré par le service départemental d'incendie et de secours et le bataillon de marins-pompiers de Marseille conformément aux compétences qui leur sont dévolues par les articles L. 1424-2 et L. 1424-7. Il est établi en concertation avec les maires et l'ensemble des acteurs concourant à la défense extérieure contre l'incendie.

« Le règlement départemental de défense extérieure contre l'incendie des Bouches-du-Rhône comprend trois volets :

« 1° Un volet propre au périmètre d'intervention du bataillon de marins-pompiers de Marseille, élaboré par ce dernier et arrêté par le préfet de département après avis du conseil municipal de Marseille ;

« 2° Un volet propre au reste du département élaboré par le service départemental d'incendie et de secours et arrêté par le préfet de département après avis du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours ;

« 3° En tant que de besoin, un volet commun élaboré conjointement par le bataillon de marins-pompiers de Marseille et le service départemental d'incendie et de secours et arrêté par le préfet de département après avis du conseil municipal de Marseille et du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours.

« Il est modifié et révisé à l'initiative du préfet de département dans les conditions définies aux alinéas précédents.

« Sous-section 2

« Dispositions particulières au département du Rhône et à la métropole de Lyon

« Art. R. 1424-57. – Pour l'application au département du Rhône et à la métropole de Lyon du chapitre V "Défense extérieure contre l'incendie" du titre II du livre II de la deuxième partie :

« 1° Les mots : "service départemental d'incendie et de secours" sont remplacés par les mots : "service départemental-métropolitain d'incendie et de secours." ;

« 2° Pour la métropole de Lyon, les mots : "président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre" sont remplacés par les mots : "président du conseil de la métropole de Lyon" ;

« 3° Au II de l'article R. 2225-3, les mots : "schéma d'analyse et de couverture des risques défini à l'article L. 1424-7" sont remplacés par les mots : "schéma d'analyse et de couverture des risques défini à l'article L. 1424-70". »

Art. 4. – La sous-section 2 « Secours et défense contre l'incendie » de la section 2 du chapitre II « Dispositions spécifiques à la commune de Paris » du titre I^{er} « Paris, Marseille et Lyon » du livre V de la deuxième partie est complétée par un paragraphe ainsi rédigé :

« Paragraphe 3

« Défense extérieure contre l'incendie

« Art. R. 2512-21-1. – Pour l'application à Paris du chapitre V "Défense extérieure contre l'incendie" du titre II du livre II de la deuxième partie :

« 1° Les mots : "mairie" ou "président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre" sont remplacés par les mots : "préfet de police" ;

« 2° Les mots : “service départemental d’incendie et de secours” sont remplacés par les mots : “brigade de sapeurs-pompiers de Paris” ;

« 3° Les mots : “règlement départemental de défense extérieure contre l’incendie” sont remplacés par les mots : “règlement interdépartemental de défense extérieure contre l’incendie” ;

« 4° Au II de l’article R. 2225-3, les mots : “schéma départemental d’analyse et de couverture des risques défini à l’article L. 1424-7” sont remplacés par les mots : “schéma interdépartemental d’analyse et de couverture des risques défini à l’article R. 1321-23 du code de la défense” ;

« 5° Au III de l’article R. 2225-3, les mots : “l’article L. 1424-2” sont remplacés par les mots : “les articles R. 1321-19 et R. 1321-20 du code de la défense” ;

« 6° Au III de l’article R. 2225-3, les mots : “après avis du conseil d’administration du service départemental d’incendie et de secours” ne sont pas applicables ;

« 7° L’article R. 2225-6 n’est pas applicable ;

« 8° Au deuxième alinéa de l’article R. 2225-9 les mots : “sous l’autorité du maire ou du président de l’établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre lorsqu’il est compétent” sont remplacés par les mots : “sous l’autorité du préfet de police”. »

Art. 5. – La section 2 du chapitre III « Dispositions spécifiques aux communes de Marseille et de Lyon » du titre I^{er} « Paris, Marseille et Lyon » du livre V de la deuxième partie est complétée par un article ainsi rédigé :

« *Art. R. 2513-14-1.* – Pour l’application du chapitre V “Défense extérieure contre l’incendie” du titre II du livre II de la deuxième partie à la commune de Marseille et dans le périmètre d’intervention défini à l’article R. 2513-5, les mots : “service départemental d’incendie et de secours” sont remplacés par les mots : “bataillon de marins-pompiers de Marseille”.

Art. 6. – La section 2 du chapitre I^{er} « Attributions » du titre II « Communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne » du livre V de la deuxième partie est complétée par un article ainsi rédigé :

« *Art. R. 2521-3.* – Pour l’application aux communes des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne du chapitre V “Défense extérieure contre l’incendie” du titre II du livre II de la deuxième partie :

« 1° Les mots : “préfet de département” sont remplacés par les mots : “préfet de police” ;

« 2° Les mots : “service départemental d’incendie et de secours” sont remplacés par les mots : “brigade de sapeurs-pompiers de Paris” ;

« 3° Les mots : “règlement départemental de défense extérieure contre l’incendie” sont remplacés par les mots : “règlement interdépartemental de défense extérieure contre l’incendie” ;

« 4° Au II de l’article R. 2225-3, les mots : “schéma départemental d’analyse et de couverture des risques défini à l’article L. 1424-7” sont remplacés par les mots : “schéma interdépartemental d’analyse et de couverture des risques défini à l’article R. 1321-23 du code de la défense” ;

« 5° Au III de l’article R. 2225-3, les mots : “l’article L. 1424-2” sont remplacés par les mots : “les articles R. 1321-19 et R. 1321-20 du code de la défense” ;

« 6° Au III de l’article R. 2225-3, les mots : “ après avis du conseil d’administration du service départemental d’incendie et de secours” ne sont pas applicables. »

Art. 7. – Le chapitre IV « Dispositions applicables aux communes de Mayotte » du titre VI « Communes des départements d’outre-mer » du livre V de la deuxième partie est ainsi complété :

« *Section 3*

« *Défense extérieure contre l’incendie*

« *Art. R. 2564-19.* – Pour l’application du chapitre V “Défense extérieure contre l’incendie” du titre II du livre II de la deuxième partie :

« 1° La référence au préfet de département est remplacée par la référence au préfet de Mayotte ;

« 2° Les mots : “ règlement départemental” sont remplacés par les mots : “règlement de Mayotte”. »

Art. 8. – Le règlement départemental ou interdépartemental de défense extérieure contre l'incendie est arrêté dans un délai de deux ans à partir de la publication du présent décret.

Art. 9. – La ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, la ministre des affaires sociales, de la santé et des droits de femmes, le ministre de l'intérieur, le ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, porte-parole du Gouvernement, la ministre du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et la ministre des outre-mer sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 27 février 2015.

Le ministre de l'Intérieur,

Bernard Cazeneuve

La ministre des Affaires sociales, de la santé
et des droits des femmes,

Marisol Touraine

La ministre du Logement, de l'égalité
des territoires et de la ruralité,

Sylvia Pinel

Par le Premier ministre :

Manuel Valls

La ministre de l'Écologie, du développement
durable et de l'énergie,

Ségolène Royal

Le ministre de l'Agriculture,
de l'agroalimentaire et de la forêt,
porte-parole du Gouvernement,

Stéphane Le Foll

La ministre des Outre-mer,

George Pau-Langevin