



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2023-GC-59

Mise en œuvre de la loi sur la défense incendie et les secours dans les régions, une inégalité inacceptable entre les habitants de notre canton ?

Auteur :	Kolly Gabriel
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	28.02.2023
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	28.02.2023
Réponse du Conseil d'Etat :	02.05.2023

I. Question

Lors de la session de mars 2021, le Grand Conseil a accepté la modification de la loi sur la défense incendie et les secours (ci-après : LDIS, RSF 731.3.1). Cette modification de loi visait à donner une plus grande autonomie aux communes et aux régions pour la sécurité incendie.

Or, force est de constater que les différentes régions ne sont pas au même stade de développement au niveau des structures de défense incendie. Malgré cela, l'ECAB et la DSJS s'impliquent de manière disparate selon les régions. La sécurité des habitantes et habitants de notre canton préoccupe un certain nombre d'élus communaux qui doutent de la mise en place des nouvelles structures au 1^{er} janvier 2023. De plus, une insécurité supplémentaire a été créée par une communication lacunaire du canton ; l'ECAB, la DSJS et les préfets ne répondent pas aux nombreuses interrogations des communes. En d'autres termes, plusieurs d'entre elles restent aujourd'hui sans réponse.

Nous demandons donc au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

1. Un certain nombre d'EPT ont été engagés dans les bataillons de notre canton. Sur quelle classe salariale ? L'ECAB a-t-il fourni des EPT par habitante/habitant ou par concentration de valeur ?
2. La DSJS ou l'ECAB ont-ils fourni une échelle de traitement pour ces engagements ?
3. Comment se positionnent la DSJS et l'ECAB sur les salaires annoncés sachant que dans certains districts (Gruyère), les salaires budgétisés pour les EPT engagés excèdent en moyenne 100 000 francs ?
4. Comment la DSJS et l'ECAB expliquent l'important écart entre les montants des EPT engagés et le salaire des commandants des bases de dépôts hors des grands centres ?

5. Quand la carte des risques qui a conduit aux choix des départs a-t-elle été revue ? Sur quelle base de risque et de concentration de valeur ? Les bases de départs ont-elles été choisies ? Combien d'habitantes et habitants de notre canton ne sont plus couvert-e-s par des départs depuis la révision de la LDIS ?
6. Le Conseil d'Etat cautionne-t-il ce manque de sécurité pour les habitantes et habitants des régions plus périphériques ?
7. Comment se positionne l'ECAB sur les propos de certains de ses employé-e-s rapportés par des exécutifs communaux, qui sont contradictoires avec les décisions des responsables dans les régions ? Dans maintes déclarations, des représentants de l'ECAB et du canton ont affirmé que les exécutifs communaux ont été informés après les votes négatifs des statuts respectifs des bataillons lors d'assemblées communales. Quand leur sont parvenues ces informations ? Qui les a transmises et à quelles dates ?
8. Comment la DSJS et l'ECAB expliquent que, dans le cadre de l'engagement du véhicule de première intervention qui doit provenir de la caserne la plus proche du site sinistré, son plan d'alarme est appliqué différemment selon la région ou l'association de communes ?
9. Concrètement, quels sont les surcoûts pris en charge par l'ECAB quant à la l'application de la LDIS alors que les communes supportent une augmentation drastique du coût par habitante/habitant ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

Le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions suivantes :

1. *Un certain nombre d'EPT ont été engagés dans les bataillons de notre canton. Sur quelle classe salariale ? L'ECAB a-t-il fourni des EPT par habitante/habitant ou par concentration de valeur ?*

Les associations de communes créées ou modifiées afin d'assurer la gestion de la défense incendie ont effectivement eu pour conséquence l'engagement d'un certain nombre de personnes, ce qui était un des buts recherchés afin de fournir un encadrement professionnel à un système de milice et assurer une capacité opérationnelle diurne.

Les associations de communes demeurent autonomes et souveraines quant à la définition de cet encadrement et quant aux moyens engagés pour assurer leurs tâches. Dès lors, il n'est pas possible de répondre à cette première partie de question.

Quant au rôle de l'ECAB, il n'est intervenu à aucun moment sur ces questions, qui ne relèvent pas de ses compétences. Son soutien s'est uniquement limité à la mise à disposition d'une proposition de cahiers des charges pour certains postes-clés des futures associations. Des différences quant au nombre d'EPT et aux classes salariales résultent des choix effectués par les associations de communes, sans influence de l'ECAB.

2. *La DSJS ou l'ECAB ont-ils fourni une échelle de traitement pour ces engagements ?*

L'ECAB n'est intervenu à aucun moment sur la question des échelles de traitement. Aucune demande n'a d'ailleurs été faite en ce sens.

3. *Comment se positionnent la DSJS et l'ECAB sur les salaires annoncés sachant que dans certains districts (Gruyère), les salaires budgétisés pour les EPT engagés excèdent en moyenne 100 000 francs ?*

La définition des échelles de traitement relevant de l'autonomie des associations de communes, il ne relève pas de la compétence de la DSJS ou de l'ECAB de se positionner sur le niveau des salaires choisis par les associations de communes.

4. *Comment la DSJS et l'ECAB expliquent l'important écart entre les montants des EPT engagés et le salaire des commandants des bases de départs hors des grands centres ?*

Tant le traitement des salaires des commandants professionnels que des soldes des commandants miliciens relèvent de la pleine autonomie des associations de communes. Les associations de communes n'ont pas requis de la Commission cantonale de défense incendie et secours (CDIS) provisoire l'établissement d'une recommandation à cet égard. Seules des recommandations sur le tarif lors de missions volontaires ainsi que les soldes des sapeurs-pompiers en intervention ont été établies.

Conformément à la réponse fournie à la première question, l'esprit de la LDIS est de fournir un encadrement professionnel à un système de milice. Certaines tâches et responsabilités ont été centralisées auprès des collaboratrices et collaborateurs des associations de communes.

5. *Quand la carte des risques qui a conduit aux choix des départs a-t-elle été revue ? Sur quelle base de risque et de concentration de valeur ? Les bases de départs ont-elles été choisies ? Combien d'habitantes et habitants de notre canton ne sont plus couvert-e-s par des départs depuis la révision de la LDIS ?*

La carte opérationnelle a été adoptée par la CDIS provisoire dans l'arrêté « Analyse des risques et carte opérationnelle » du 1^{er} septembre 2021. Le choix des bases de départ se fonde sur une analyse des risques, tenant notamment compte de critères pondérés liés à la densité de la population et à la densité d'emplois, aux risques particuliers et aux dangers naturels (art. 6 RDIS). La carte opérationnelle vise ainsi à offrir une couverture optimale de ces risques. L'emplacement et la dotation des bases de départ sont déterminés en fonction des missions sapeurs-pompiers et de leurs objectifs de performance (art. 21 LDIS). Ces derniers éléments sont définis dans l'arrêté de la CDIS provisoire, soit l'arrêté sur les « missions des sapeurs-pompiers, degrés d'urgence et objectifs de performance », également adopté le 1^{er} septembre 2021¹.

Plus concrètement, l'analyse des risques a divisé le canton de Fribourg en « pixels » d'un kilomètre carré. Chaque pixel reçoit un score de risque selon les critères suivants :

- > Nombre d'habitants au km² (pondération 30 %)
- > Nombre d'employés au km² (pondération 20 %)
- > Nombre d'élèves au km² (pondération 10 %)
- > Prime d'assurances ECAB au km² (pondération 25 %)
- > Présence d'hôpitaux et d'établissements de soins (pondération 5%)
- > Présence de sites OPAM (pondération 5 %)
- > Nombre de places de camping (pondération 2,5 %)
- > Présence de sites touristiques (pondération 2,5 %)

¹ L'arrêté en question a été modifié depuis, de telle sorte que la version actuelle date du 20 mai 2022.

Une moyenne pondérée de ces critères en fonction de leur importance est ensuite calculée et permet d'attribuer un niveau de risque global.

Le résultat est une carte des risques pour l'ensemble du canton. Celle-ci a alors été superposée à une carte des délais d'atteinte par base de départ, permettant alors d'établir la carte opérationnelle telle qu'adoptée par la CDIS provisoire.

En conséquence, l'organisation de la défense incendie couvre la totalité du canton, mais certaines zones sont inatteignables dans le délai fixé par les objectifs de performance, puisque situées dans des zones dont les aspects topographiques, météorologiques et climatiques peuvent rendre l'accessibilité plus difficile. Les objectifs de performance, fixés selon le degré d'urgence des missions et conformément aux recommandations de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP), doivent être respectés au minimum dans 80% des cas durant une année civile. Par ailleurs, les objectifs de performance ne sont que des indicateurs d'efficacité du dispositif pour les autorités et non des standards de sécurité minimaux pour les administrés.

En résumé, le changement de loi n'a pas eu d'impact sur ces exigences.

6. Le Conseil d'Etat cautionne-t-il ce manque de sécurité pour les habitantes et habitants des régions plus périphériques ?

En préambule, il est important de souligner que l'intégralité des analyses et réflexions sont conformes à la doctrine « sapeurs-pompiers 2030 » déterminée par la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP).

La superposition de l'analyse des risques et des délais d'atteinte vise justement à assurer une couverture rationnelle et pertinente à l'aide d'une utilisation proportionnée des moyens.

Le canton de Fribourg a retenu des objectifs de performance de 80 % des situations dans un délai de 15 minutes, alors que d'autres cantons sont montés jusqu'à 23 minutes^{2,3}.

Il en résulte un rapport raisonnable entre les moyens dévolus à la défense incendie et la disposition des risques sur le territoire.

7. Comment se positionne l'ECAB sur les propos de certains de ses employé-e-s rapportés par des exécutifs communaux, qui sont contradictoires avec les décisions des responsables dans les régions ? Dans maintes déclarations, des représentants de l'ECAB et du canton ont affirmé que les exécutifs communaux ont été informés après les votes négatifs des statuts respectifs des bataillons lors d'assemblées communales. Quand leur sont parvenues ces informations ? Qui les a transmises et à quelles dates ?

Il apparaît malheureusement difficile de répondre à ces questions sans plus d'éléments contextuels. Cependant, il est certain que tant le Canton et ses représentants que l'ECAB ont toujours eu pour objectif d'assurer une information proactive et de faire preuve de transparence, participant à de nombreuses séances d'explication du cadre de la défense-incendie auprès des sapeurs-pompiers et des autorités communales.

² Neuchâtel : https://www.vd.ch/fileadmin/user_upload/organisation/dse/sg-dse/fichiers_pdf/Arrete_service_incendie.pdf

³ Vaud : <https://www.lexfind.ch/fe/fr/tol/24244/versions/135723/fr>

Concernant la création des associations de communes, plus particulièrement les procédures d'élaboration des statuts et leur adoption par les législatifs communaux, il convient de rappeler que ces questions relèvent de la compétence des associations de communes et ont été portées par ces dernières, souvent avec l'important et apprécié appui des préfetures.

8. *Comment la DSJS et l'ECAB expliquent que, dans le cadre de l'engagement du véhicule de première intervention qui doit provenir de la caserne la plus proche du site sinistré, son plan d'alarme est appliqué différemment selon la région ou l'association de communes ?*

Il faut tout d'abord rappeler que l'engagement des moyens se fait d'une part selon le principe de l'aide adéquate la plus rapide indépendamment de toute frontière politique, et d'autre part en fonction de la mission. En d'autres termes, il est tout-à-fait possible que pour une inondation (mission non urgente), les moyens engagés ne proviennent pas de la même base de départ que pour une mission de sauvetage (mission urgente).

Le processus de mobilisation par la centrale d'alarme 118 est conforme à l'article 27 al. 1 LDIS.

9. *Concrètement, quels sont les surcoûts pris en charge par l'ECAB quant à la l'application de la LDIS alors que les communes supportent une augmentation drastique du coût par habitante/habitant ?*

Il sied tout d'abord de rappeler que la nouvelle législation a commencé à déployer ses effets au 1^{er} janvier 2023. Il paraît pour le moins prématuré pour le Conseil d'Etat de d'ores et déjà dresser un état des aspects financiers liés à la nouvelle organisation.

Il faut encore mentionner qu'il appartiendra justement à la CDIS de mettre en place les indicateurs afin de permettre l'évaluation dans la durée du nouveau système.

L'analyse financière fournie au Grand Conseil à l'occasion de l'adoption de la LDIS prévoyait un coût de la défense incendie moyen pour les communes de 48,44 francs par habitant à l'horizon 2030, afin d'absorber les potentiels surcoûts liés à la transition entre l'ancien et le nouveau système. Quant à l'ECAB, un coût par habitant de 34,16 francs était planifié, ce qui constitue une augmentation de 7,4 francs par habitant par rapport aux dépenses moyennes de l'ECAB des dernières années dans le domaine de la défense incendie.

D'une part, une grande partie du coût de la défense incendie du côté des communes dépend directement de leurs choix organisationnels, notamment en ce qui concerne la masse salariale et les locaux. D'autre part, nous constatons que le récent renchérissement du coût de la vie touche les prix du matériel, des équipements, des consommables, des constructions, des véhicules et les salaires, et a donc un impact direct non seulement sur les budgets des associations de communes, mais également sur celui de l'ECAB.

Enfin, le Conseil d'Etat constate que l'ECAB a décidé d'octroyer, de son propre chef et à bien plaisir, des soutiens financiers conséquents aux associations de communes afin de les soutenir dans la première phase de mise en œuvre (notamment un soutien d'1,5 franc par habitant durant 3 ans, participation au traitement des responsables de formation, des commandants et des responsables matériel, etc.).