

SAPEURS-POMPIERS 2020+

RAPPORT INTERMEDIAIRE

Révision partielle de la Loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels, chapitre 5

version 1.0 du 22.05.2018 – 15h15



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG



ECAB
KGV

Direction de la sécurité et de la justice **DSJ**
Sicherheits- und Justizdirektion **SJD**

Table des matières

1	Introduction	3		
1.1	Liste des abréviations	3		
1.2	Organisation de projet	3		
1.3	Bref historique	4		
2	Vision « Sapeurs-pompiers 2020+ »	4		
2.1	Une vision	4		
2.2	La sécurité des personnes et l'efficacité du système	5		
2.3	Deux grands principes	5		
3	La méthodologie	6		
			3.1	Déterminer les missions des sapeurs-pompiers 6
			3.2	Déterminer les objectifs de performance des sapeurs-pompiers 6
			3.3	Analyser les risques du canton 8
			3.4	Couvrir les risques du canton 9
			3.5	Doter pour couvrir les risques du canton 10
			3.6	Alarmer et engager les bons moyens 11
			3.7	Gouvernance et finance 12
			4	Les grands axes de la réforme 15

1 Introduction

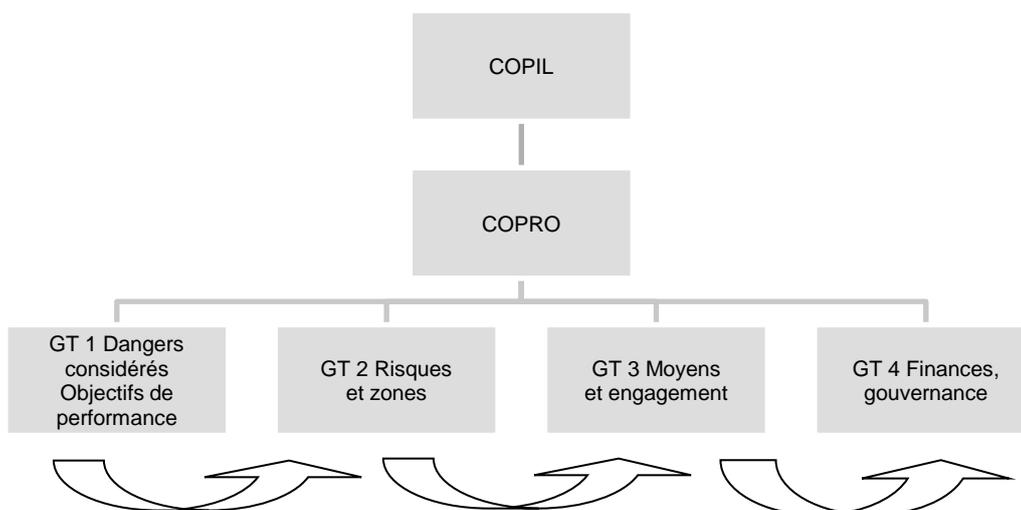
1.1 Liste des abréviations

ACF	Association des communes fribourgeoises
CAFS	<i>Compressed Air Foam System</i> (système d'extinction de mousse à air comprimé)
CEA	Centre d'engagement et d'alarme de la police cantonale
CCDIS	Commission cantonale de Défense incendie et de secours
CCI	Commission cantonale d'instruction
Cdt(s)	Commandant(s) d'un corps de sapeurs-pompiers
CR	Centre de renfort
CSP	Corps de sapeurs-pompiers
CSSP	Coordination suisse des Sapeurs-pompiers
ECAB	Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments
FFSP	Fédération fribourgeoise des sapeurs-pompiers
PR	Protection respiratoire
SP	Sapeurs-pompiers
TP	Camion Tonne-Pompe

1.2 Organisation de projet

Donnant suite à son engagement devant le Grand Conseil lors des débats relatifs à la loi sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels (Projet ECALex), le Conseil d'Etat a donné mandat, par arrêté du 6 février 2017, à l'Etablissement cantonal d'assurance des bâtiments de procéder à la révision totale du chapitre 5 de la loi du 9 septembre 2016 sur l'assurance immobilière, la prévention et les secours en matière de feu et d'éléments naturels. La conduite de cette révision est confiée à un comité de pilotage (COPIL)¹, présidé par la Direction de la sécurité et de la justice.

Une véritable organisation de projet devant proposer une réforme de l'organisation sapeurs-pompiers du canton de Fribourg s'est mise en place, regroupant les différents représentants de l'Etat, des Préfets, des Communes, des partenaires feux bleus et de l'ECAB. Quatre groupes de travail ont été désignés en fonction des thématiques. En outre, une série de « Workshop » ont eu lieu pour mieux sentir les besoins et propositions des groupes directement intéressés (Fédérations SP, Cdts de CR, Préfets, Commission cantonale d'instruction).



¹ Le COPIL est composé du secrétaire général DSJ (Président), du Préfet du district de la Glâne, du Directeur ECAB, du Chef Département Prévention et Intervention ECAB, du chef de service adjoint du SPPAM, du Syndic de Fribourg, du Syndic de Mont-Vully, d'un représentant du SCom, d'un conseiller juridique DAEC et de deux administrateurs ECAB

Le présent document constitue un rapport intermédiaire avant élaboration d'un avant-projet de révision législative. Il doit permettre au Conseil d'Etat de déterminer et valider les grands axes de la réforme ; en d'autres termes confirmer ou infirmer les propositions du comité de pilotage (COFIL) et apporter les remarques souhaitées.

Avant de soumettre le présent rapport, une délégation du COFIL a rencontré l'Association des communes fribourgeoises (ACF)², la Conférence des Préfets³, la Conférence des Cdts de Centre de renfort⁴ et la Fédération fribourgeoise des sapeurs-pompier (FFSP)⁵. Différentes présentations de la méthodologie ont eu lieu lors des assemblées des fédérations de sapeurs-pompier des districts et lors de l'assemblée cantonale de la FFSP.

Le présent rapport fait l'objet d'une présentation orale au Conseil d'Etat le 5 juin 2018.

1.3 Bref historique

L'organisation des sapeurs-pompier fribourgeois n'a pas été profondément revue depuis 1965 (date de loi en vigueur, qui correspondait elle-même à un toilettage). Au début des années 2000 des travaux de réflexions ont eu lieu de concert avec la Coordination suisse des sapeurs-pompier (CSSP). Ces travaux ont abouti au concept Sapeurs-pompier 2015 de la CSSP d'une part, et au « rapport FriFire » d'autre part. Le concept Frifire devait être mis en place par les communes jusqu'au 31 décembre 2015. A cette date, on estime que seule la moitié des corps de sapeurs-pompier du canton remplissent entièrement les exigences fixées par FriFire. Cela étant, cette première étape a notamment permis de mieux équiper les CSP, de diminuer leur nombre par des regroupements intercommunaux et de renforcer la formation cantonale.

2 Vision « Sapeurs-pompier 2020+ »

2.1 Une vision

Le COFIL a fondé ses travaux sur une vision à moyen terme qui s'exprime ainsi :

« A Fribourg, lors d'événements relevant des sapeurs-pompier, le dispositif en place permet de fournir l'aide adéquate la plus rapide. Les ressources sont mises à disposition en fonction des risques, non des frontières politiques. Les communes, l'Etat, l'ECAB et les autres partenaires coopèrent, chacun avec ses prérogatives, pour assurer que le dispositif atteigne ses objectifs 24/24 et soit financièrement durable. Le dispositif est basé sur un système de milice. »

² 26 avril 2018, SAIDF Posieux

³ 20 février et 17 avril 2018

⁴ 7 juin 2017 et 15 mai 2018

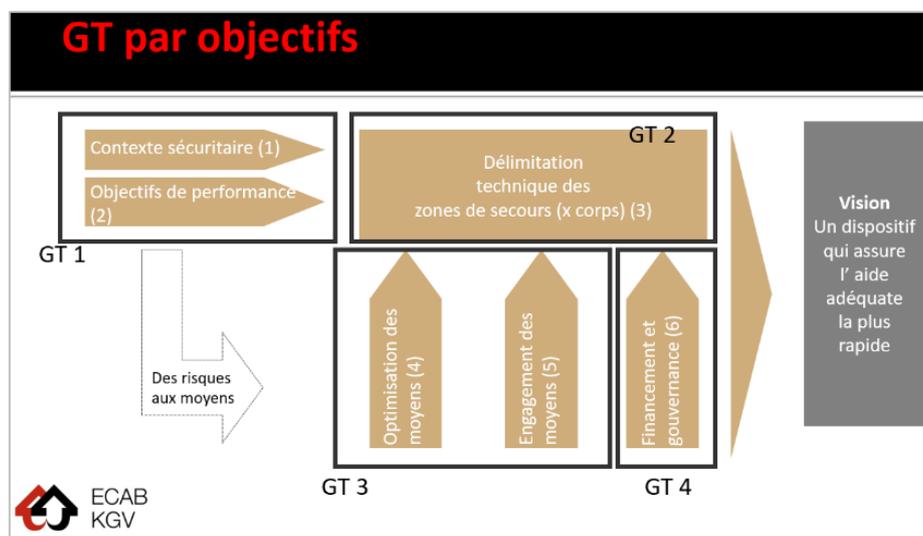
⁵ 19 juin 2017 et 30 avril 2018

2.2 La sécurité des personnes et l'efficacité du système

De cette vision ont découlé les différents travaux des groupes de travail (GT). Elle résume l'objectif que le dispositif sapeurs-pompiers fribourgeois doit atteindre dans les années 2020.

On en déduit principalement :

- Au centre des préoccupations : la sécurité de l'ensemble des Fribourgeois et Fribourgeoises, indépendamment des considérations politiques et financières, obtenue par la couverture des risques encourus par ceux-ci
- Une clarification des missions des sapeurs-pompiers, en tenant compte de l'organisation des partenaires de la chaîne de secours
- Le maintien d'un système de milice
- Un désenchevêtrement des tâches canton (ECAB) – communes
- Une simplification du système financier (subvention, économie d'échelle, lisibilité, solidarité)



2.3 Deux grands principes

En cas de sinistres, **apporter l'aide adéquate la plus rapide**. L'organisation sapeurs-pompiers est mise en place de manière à couvrir les risques avec la dotation et l'équipement adéquats dans les meilleurs temps en fonction d'objectifs temporels liés à la mission à accomplir.

Les bons moyens aux bons endroits ! Le dispositif sapeurs-pompiers vise à doter les bons effectifs avec les bons véhicules et engins sur l'ensemble du canton. En d'autres termes : *les « camions » doivent être placés en fonction du risque et pas de la capacité financière de la commune.*

3 La méthodologie

Avant toute chose, un grand travail de recensement des méthodes utilisées par les cantons voisins et les principes prévalant du domaine des secours en Europe a été effectué. Un mandat particulier d'appui a été confié au bureau spécialisé **TC Team Consult SA**, doté d'une très grande expérience dans le domaine des secours en Suisse et en Europe.

Ensuite, le COPIL a arrêté le contour et l'ampleur du projet. A cet égard, il s'est basé sur la vision qu'il a développée. Il en découle naturellement une **réforme fondamentale** et non pas un simple toilettage législatif. Quant au périmètre du projet, il a été convenu que les frontières cantonales seraient « strictes », respectivement qu'il s'agit là de la **réforme de l'organisation fribourgeoise des sapeurs-pompiers**. Cependant, des contacts ont eu lieu avec les instances vaudoises, neuchâteloises et bernoises, mais le présent projet ne tient pas directement compte de leur propre organisation et législation cantonale. **Toutefois, lorsqu'il s'agira de mettre en œuvre la nouvelle législation, il est évident qu'un soin particulier et des solutions pragmatiques devront être trouvées pour les zones frontalières concernées.**

La méthode de travail choisie fixe le chemin et les étapes successives à suivre. Dans un premier temps, il importe donc de déterminer **quels sont les dangers** qui concernent les pompiers et finalement **les missions** qui en découlent. C'est sans tabou que chacune des tâches réalisées aujourd'hui ont été analysées et discutées. Une fois connu, il est possible de faire une véritable **analyse des risques liés à ces dangers pour l'ensemble du canton**.

Ce n'est que lorsque les **risques sont établis et pondérés** qu'il est possible de réfléchir aux **périmètres d'intervention** permettant aux pompiers de garantir une intervention adéquate.

Finalement, il y a lieu d'examiner les **questions d'organisation administrative, financière** et de **clarifier les rôles des uns et des autres**.

3.1 Déterminer les missions des sapeurs-pompiers

La réglementation actuelle détermine que « le corps de sapeurs-pompiers doit intervenir aux frais de la commune en cas d'**incendie** et de **dommages causés par les éléments naturels**, en particulier en cas d'inondations et **autres catastrophes** ». On peut donc en déduire que les missions des sapeurs-pompiers sont liées au danger du feu, des éléments naturels et des catastrophes.

Au fil des ans pourtant d'autres missions ont été confiées aux sapeurs-pompiers. Il s'agit notamment « l'intervention pour le sauvetage de personnes, lorsqu'elle nécessite des engins spéciaux ; l'intervention sur les routes nationales ; l'intervention lors de sinistres spéciaux, notamment en cas de pollution par des hydrocarbures ou d'autres produits ». A cela s'ajoutent d'innombrables services à la communauté requis ici ou là (service de circulation ou stationnement lors de manifestation, sauvetage d'animaux, évacuation des nids de guêpes, service de prévention lors de manifestation, aide aux partenaires feux bleus etc.).

Afin de recentrer les missions des sapeurs-pompiers il est proposé de classer celles-ci en 3 catégories, soit les missions **principales, subsidiaires et volontaires**.

3.2 Déterminer les objectifs de performance des sapeurs-pompiers

S'inspirant de la doctrine suisse⁶, le canton Fribourg impose aujourd'hui⁷ à ses corps de sapeurs-pompiers d'être *présents sur les lieux du sinistre 15 minutes après réception de l'alarme avec au moins 8 sapeurs, dont 1 officier et 4 porteurs d'appareil respiratoire dotés d'un moyen d'extinction adéquat disposant d'une réserve d'eau suffisante*.

A l'avenir, les **objectifs de performance seront déterminés en lien avec l'urgence de la mission**. On admettra qu'il n'y a pas la même « urgence » (état de nécessité) à éteindre une habitation en feu qu'à vider des caves inondées. Dès lors, clarifier quelle mission doit être effectuée dans quel objectif temps permet, d'une part, d'éviter de mettre

⁶ Concept Sapeurs-pompiers 2015 de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP)

⁷ Rapport Frifire

inutilement sous-pression des miliciens et, d'autre part, de répartir géographiquement certains moyens et compétences pour effectuer les missions particulières de manière à couvrir au mieux l'ensemble du territoire cantonal (Chimie, radioprotection, sauvetage en hauteur). Certaines missions ne nécessitent pas qu'il soit fixé d'objectif de performance. Les renforts ne sont jamais soumis à un objectif de performance. Le principe de l'aide adéquate la plus rapide demeure en tout temps.

Exemple de classement :

Missions	Avec objectifs de performance	Sans objectifs (temps/dotation)
Principales SP	<ul style="list-style-type: none"> • Lutte contre les incendies • Sauvetage technique • Défense NRBC 	<ul style="list-style-type: none"> • Lutte contre les dommages aux bâtiments dû aux éléments naturels • Appui à la chaîne de sauvetage en cas de catastrophe ou événement majeur
Subsidiairement SP = Appui à tiers car tiers ne peut pas faire seul	Appui à la chaîne de sauvetage <ul style="list-style-type: none"> • Suicide • Aide au portage / brancardage • Accident travail / levage Appui à la sécurité routière <ul style="list-style-type: none"> • Hydrocarbure routier • Arbre sur la route • Eboulement sur une route Appui au propriétaire <ul style="list-style-type: none"> • Ascenseur avec personne bloquée 	Appui à la collectivité <ul style="list-style-type: none"> • Manifestations publiques d'envergure (cantonale, nationale) Appui au propriétaire <ul style="list-style-type: none"> • Surveillance des travaux déblaiement suite à un sinistre • Chat dans les arbres • Bovin dans le creux... • Rupture de conduite dans un bâtiment etc...
NON SP / Volontaire	XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX	Parking lors de manifestations locales / Inondation technique

3.3 Analyser les risques du canton

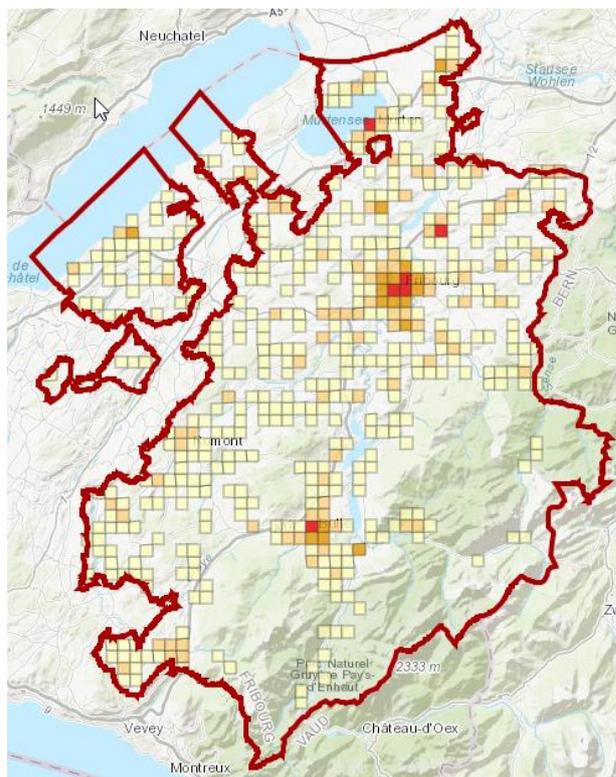
L'Établissement cantonal d'assurance et de prévention de Neuchâtel (ECAP) a déjà effectué une analyse similaire dans le cadre de sa propre révision légale. Nous avons donc examiné celle-ci afin de pouvoir nous en inspirer et l'adapter au canton de Fribourg. Au vu de la situation fribourgeoise et de la volonté de pondérer la protection des personnes plus lourdement en comparaison au risque matériel, des adaptations ont été proposées et validées par le COPIL.

Les analyses ont été effectuées sur la base de données géolocalisées disponibles à l'ECAB, auprès de l'Etat de Fribourg (SStat, SIT, SCG) ou de la Confédération.

L'analyse des risques tient compte de nombreux facteurs⁸ qui sont pondérés⁹ et synthétisés au niveau d'un damier d'un kilomètre carré sur l'ensemble du canton sans tenir compte des frontières politiques des communes et des districts.

Enfin la résultante de ces calculs est un risque pour chaque km², exprimé par une valeur continue entre 0 et 5. Afin de pouvoir le représenter, un reclassement de ce résultat en cinq catégories¹⁰ a été nécessaire.

Pour faciliter la lecture, une carte avec une coloration des risques a été réalisée. Les risques très faibles¹¹ 0 et 1 sont considérés comme hors périmètres.



Classement numérique	Représentation visuelle en couleur
0 = 0-1	Transparent - Hors périmètre
1 = 1-2	Transparent - Hors périmètre
2 = 2-3	Jaune – risque faible
3 = 3-4	Saumon – risque modéré
4 = 4-4.5	Orange – risque moyen à fort
5 = 4.5-5	Rouge – risque élevé

Le résultat met en exergue quatre zones plus particulièrement à risque, à savoir l'agglomération bulloise, le Grand-Fribourg, Guin et Morat. Les risques 4 se trouvent généralement autour des risques 5, ainsi dans la région de Marly, de Villars-sur-Glâne, de Broc, d'Estavayer, de Kerzers et de Courtepin. Les risques 3 et 2 suivent ensuite les zones bâties.

⁸ Densité de population résidente, des emplois, des élèves, densité de bâtiments, présence de bâtiments scolaires, de résidences pour personnes âgées, d'hôpitaux, de crèches, de campings, bâtiments ou activités soumis à l'OPAM.

⁹ Par exemple : Le nombre d'habitants au km² a une pondération : 30% selon une classification établie grâce à la méthode de l'écart à la moyenne

¹⁰ Il a été décidé de reclasser les nombres entre 4.5 et 5 en catégorie 5 afin de mettre en évidence les zones les plus à risque du canton

¹¹ Lacs, cours d'eau, forêts, alpages et montagnes ainsi que quelques bâtiments ou ouvrages éloignés, souvent en alpage ou en forêt.

3.4 Couvrir les risques du canton

Une fois les risques connus et localisés, il s'agit d'examiner comment les couvrir. Si le projet de révision est une réforme en profondeur il n'a pas pour objet de faire fi de l'existant. Ainsi, les casernes, locaux communaux, intercommunaux ou régionaux des sapeurs-pompiers ont été géolocalisés puis classés en fonction de leur capacité à accueillir le matériel, les engins et les personnes nécessaires à leur exploitation selon les critères définis plus bas.

Une première carte a été établie avec les couvertures des risques en tenant compte des 61¹² organisations sapeurs-pompiers encore existantes à ce jour.

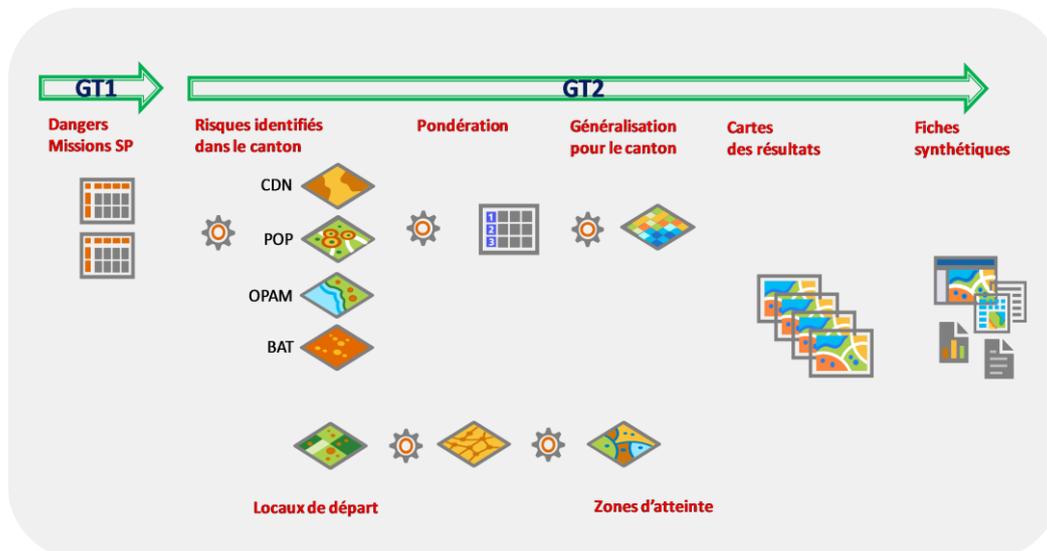
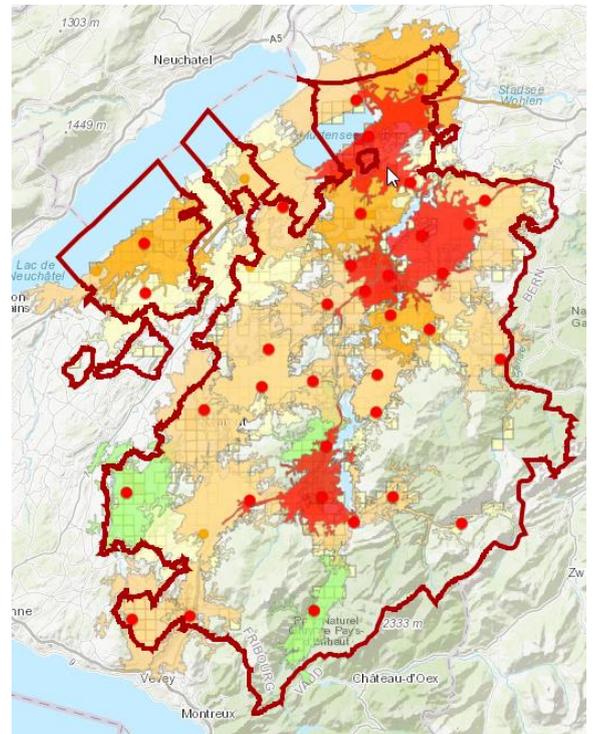
Dans le dessein d'établir une méthode reproductible de sélection des bases de départ principales nécessaires à la couverture du canton, d'autres cartes ont été créées et testées selon différents critères. Il sied de rappeler que la couverture des risques respecte le principe de l'aide adéquate la plus rapide et donc ne tient pas compte des frontières politiques des communes.

Les zones d'atteintes depuis un point fixe (caserne) tiennent compte du réseau routier¹³ et de l'objectif de performance fixé en fonction de la mission¹⁴.

La logique de couverture des risques impose d'elle-même que les risques les plus élevés soient couverts en premier lieu. Ensuite, de manière décroissante, les risques suivants. De plus, il a été convenu que le risque 5 devait avoir une double couverture et que la seconde couverture devait se faire dans les 20 minutes¹⁵.

A la fin du processus, il ressort que pour couvrir l'ensemble des risques, **sans tenir compte de l'aide inter-cantonale**, le canton de Fribourg a besoin de **39 bases de départ**¹⁶. Seules 3 « casernes » devraient être construites¹⁷.

Cet exercice montre que le processus est semi-automatique et doit être couplé à l'expertise humaine. Il s'agit



¹² Au 31 décembre 2017, le Canton de Fribourg compte 61 CSP et 12 CSP d'entreprise dénombrant ainsi 4210 SP miliciens.

¹³ Cartes isochroniques.

¹⁴ Par exemple pour une mission liée à l'incendie : l'information du temps de trajet (break values), il a été décidé de se baser sur les directives de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSPP). Cette directive prescrit que chaque bâtiment doit être accessible au maximum en 15 minutes. Il a été considéré que le sapeur-pompier a besoin d'au maximum 7 minutes pour se déplacer jusqu'à la caserne. Afin de ne pas dépasser les 15 minutes, la zone d'atteinte utilise donc un « break value » de 8 minutes (8+7=15)

¹⁵ De la même manière, la zone d'atteinte est calculée avec un break value de 13 minutes.

¹⁶ 32 casernes de type 1, c'est-à-dire des casernes classifiées en « Départ-feu principal avec TP existant », 4 casernes de type 2, c'est-à-dire des casernes classifiées en « Départ-feu principal sans TP existant » et 3 futures casernes

¹⁷ Au surplus, dans les 3 cas visés (*en vert*), un projet est en cours d'étude pas les autorités communales.

effectivement **d'un véritable outil d'aide à la décision.**

3.5 Doter pour couvrir les risques du canton

Les risques étant couverts par une base de départ, il faut maintenant déterminer quels moyens et quels effectifs sont nécessaires à l'accomplissement des missions dans le temps imposé par les objectifs de performance.

Les missions principales ayant un objectif de performance court (15 minutes), comme la lutte contre les (petits) incendies, doivent pouvoir être gérées par chaque « base de départ ». Certaines missions subsidiaires ou spéciales ou des missions principales ayant un objectif de performance plus long (radioprotection) ne sont gérées que par certaines bases géographiquement placées de manière à couvrir le plus de risques possibles.

Le principe qui sous-tend la question de la dotation peut être résumé par la volonté d'un système qui attribue « les bons moyens aux bons endroits ».

3.5.1 Effectifs

L'effectif des bases de départ est donc défini en fonction du niveau de risques et des missions attribuées à cette base.

Par exemple :

Base standard (risques couverts situés entre 1 à 4, soit *jaune à orange*) :

- Effectif minimal¹⁸ de 40 SP (4 chefs d'intervention, 8 chefs de groupe, 8 conducteurs/machinistes, 16 porteurs d'appareil PR)

Base couvrant des risques élevés (5, soit *rouge*)

- Effectif minimal de 60 SP (5 chefs d'intervention, 12 chefs de groupe, 12 conducteurs/machinistes, 24 porteurs d'appareil PR)

Les missions particulières impliquent un effectif particulier qui s'ajoute à la dotation de base, soit par exemple :

- Sauvetage technique, désincarcération : 10 SP supplémentaires
- Sauvetage aérien (échelle automobile) : 10 SP supplémentaires, dont 8 conducteurs/machinistes
- Défense ABC : dans l'effectif, il doit y avoir 20 spécialistes

3.5.2 Matériel

La dotation minimale en matériel est liée aux missions du « point de départ ». Selon les missions, des moyens supplémentaires peuvent être attribués.

Par exemple :

Base standard (risques couverts situés entre 1 à 4, soit *jaune à orange*) :

- 1 TP CAFS, taille moyenne (6 places)
- 1 véhicule logistique (6 places + 4 modules)
- 1 véhicule de transport de personnes (9 places)
- 1 véhicule tracteur « Jeep » (5 places)
- 1 véhicule de commandement/d'intervention (selon la surface d'intervention)

Dans des cas exceptionnels, une « base de départ »¹⁹ ne couvrant que des risques faibles (2, soit *jaune*) peut être équipée d'un TP CAFS de petite taille ou moyens similaire, les autres moyens pouvant également être réduits²⁰. Une telle « base de départ » peut bénéficier de l'appui d'une autre « base de départ standard ».

¹⁸ L'effectif nécessaire devrait être arrêté dans une fourchette, par exemple XX SP +/- 10% ou « au minimum X, au maximum Y ».

¹⁹ Pour faciliter la lecture du dispositif on pourrait parler de « groupe d'intervention » au lieu de « bases de départ », pour ce genre de cas.

²⁰ Exemple : un hameau qui se situe en zone de risques 2, qui ne dispose pas de suffisamment de personnel disponible, et qui ne peut pas être atteint depuis un autre « point de départ » dans le laps de temps de l'objectif de performance (> groupe d'intervention).

Base couvrant des risques élevés (5, soit rouge)

- 1 TP CAFS, grande taille²¹ (6 places)
- 1 TP CAFS, taille moyenne (6 places)
- 1 véhicule logistique (6 places + 4 modules)
- 2 véhicules de transport de personnes (9 places)
- 1 véhicule de commandement/d'intervention
- 1 véhicule tracteur « Jeep »

Des moyens spéciaux peuvent être attribués aux « bases de départ » selon les missions particulières²².

3.6 Alarmer et engager les bons moyens

Actuellement, l'organisation SP dispose d'une centrale d'alarme 118²³ dont la mission est d'alerter²⁴ les sapeurs-pompiers du lieu du sinistre et du centre de renfort d'un événement relevant de leur compétence et nécessitant leur intervention. La mission de la centrale se limite à alarmer ; aucune conduite ou aide à l'engagement n'est développée.

Selon le principe de l'aide adéquate la plus rapide, il importe donc que la centrale d'alarme devienne également une véritable centrale d'engagement. En effet, lors de la survenance d'un sinistre, la mobilisation doit se faire en fonction des besoins (du type de mission) et des moyens disponibles le plus rapidement sur place. En d'autres termes, comme pour l'ensemble des partenaires de la chaîne de sauvetage, la frontière politique ne doit plus être un critère de mobilisation.

Le COPIL soutient unanimement l'idée qu'une véritable centrale d'engagement commune, auprès de la Police cantonale, permettrait des synergies tant les domaines techniques, opérationnelles et administratifs.

Conformément au règlement de la CSSP relatif à la conduite d'intervention, le gestionnaire d'engagement est le chef d'intervention des premières minutes. En fonction de l'appel à l'aide, le centre d'alarme doit veiller à ce que les bons SP avec les bonnes compétences et les bons moyens soient mobilisés²⁵.

L'instauration de cette centrale d'engagement est nécessaire et indissociable de la nouvelle organisation sapeurs-pompiers fondée sur le principe de l'aide adéquate la plus rapide.

²¹ Si une « base de départ » est chargée de la lutte contre les incendies sur des tronçons d'autoroute, elle sera dotée d'au moins un TP CAFS de grande taille.

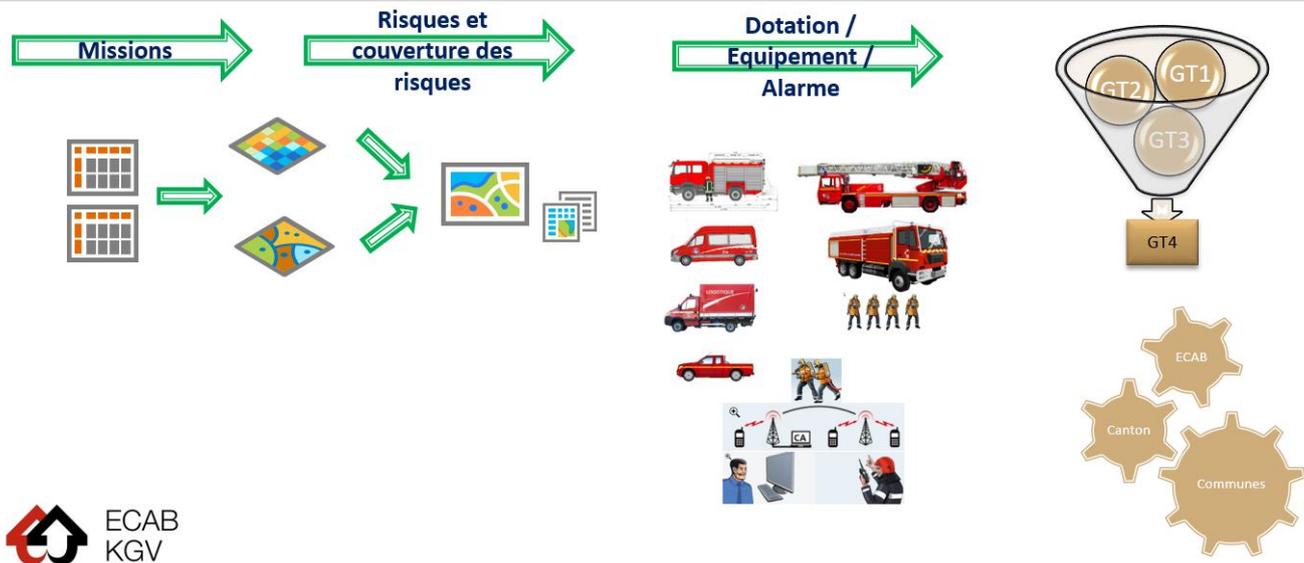
²² Par exemple : véhicule de sauvetage aérien, véhicule pionnier, véhicule PR, bateau etc.

²³ Exploité par le Centre d'engagement et d'alarme de la Police cantonale (CEA) à Granges-Paccot

²⁴ Alarme se déroule via le système E-Alarm Emergency de Swisscom mis en place par l'ECAB.

²⁵ Le message d'alarme (mobilisation) doit être programmé à l'avance dans le système de mobilisation. Les groupes de mobilisation sont programmés en fonction de mots-clés (types d'appel à l'aide), du lieu et de l'heure. Les groupes de mobilisation sont préparés selon les compétences et l'organisation de la « base de départ ».

Méthodologie



Si le nouveau système opérationnel s'impose de lui-même dès lors que l'on admet la méthodologie et les principes fondamentaux, autre est la question de la mise en œuvre concrète, à savoir la gouvernance et le financement. Il faut donc différencier l'organisation opérationnelle (zone de secours des sapeurs-pompiers) de l'organisation politico-administrative (associations de communes).

La défense incendie et les secours relèvent aujourd'hui comme demain de la responsabilité des communes. Or, dès lors que l'on admet que l'analyse des risques et consécutivement l'emplacement des bases de départ pour couvrir ces risques se fait sur une base cantonale, le rôle et l'autonomie des communes doivent être reconsidérés.

Le COPIL n'imagine toutefois pas que la cantonalisation des sapeurs-pompiers miliciens soit une piste sérieuse à suivre. En effet, l'attachement régional et les compétences lors de sinistres sont difficilement dissociables de la commune qui joue d'ailleurs le premier rôle comme responsable de la sécurité publique et interlocuteur principal des administrés.

La répartition actuelle des tâches, tant financières qu'administratives, se fait essentiellement pour ne pas dire exclusivement entre les communes et l'ECAB. Au fil des ans l'implication de l'ECAB s'est renforcée, de sorte que les tâches sont devenues beaucoup plus croisées. L'ECAB est passé d'un rôle de surveillant²⁶ et de « subventionneur » à un rôle de conduite dans la formation, l'acquisition du matériel, l'alarme, la doctrine d'engagement et la normalisation. Comme dans d'autres domaines, la réforme doit viser le désenchevêtrement des tâches et une répartition claire et simple des rôles et compétences.

Quatre changements majeurs sont à mettre plus particulièrement en exergue.

- Le regroupement des communes se fait sous la forme d'associations de communes
- La gouvernance cantonale est assurée par une Commission cantonale multipartite (CCDIS)
- L'ECAB assume le financement du matériel, de l'alarme et de la formation cantonale, les communes financent les ressources humaines (miliciens, permanents, personnel d'exploitation), l'entretien et les frais de l'intervention
- Les frais d'intervention sont mutualisés au niveau cantonal

²⁶ Par son « Inspection cantonale des sapeurs-pompiers »

3.7.1 Le regroupement des communes se fait sous la forme d'associations de communes

La différenciation des zones de secours (logique de temps et de mission) et des arrondissements administratifs (logique politique) a trouvé un premier accueil favorable auprès de la Conférence des Préfets et de l'ACF.

La question est de déterminer sous quelle forme institutionnelle ces arrondissements administratifs se constituent. La proposition faite est celle de l'association de communes²⁷. L'exemple de l'Association du service de sapeurs-pompiers de la région de Morat créée en 2011 montre les bienfaits d'une telle organisation.

Actuellement la forme de collaboration intercommunale la plus pratiquée est l'entente intercommunale²⁸. Cette forme montre toutefois ses limites lorsqu'il s'agit de réunir un plus grand nombre de communes ou lorsque l'entente dispose de personnel engagé de manière permanente.

Il faut savoir que les différentes réflexions montrent qu'il est nécessaire que les regroupements soient composés d'un nombre important de communes regroupant un nombre suffisant de personnes et permettant la mutualisation des frais²⁹. **De petites associations de communes ne permettent pas de faire de véritable économie d'échelle et d'engager les ressources nécessaires à l'exploitation des bases de départ.** Ainsi un regroupement devrait couvrir au moins plusieurs dizaines de milliers de personnes³⁰.

Certains projets de fusion de communes à plus grande échelle³¹ posent la question de l'utilité d'une association de communes. Pour le COPIL cet aspect pertinent mérite d'être encore examiné. Toutefois, la législation cantonale doit viser à régler les principes de gouvernance pour l'ensemble du canton en l'état des connaissances et organisation des communes. **Dès lors, le COPIL propose de fixer que la forme de collaboration qui s'impose en l'état est l'Association de communes.**

3.7.2 La gouvernance cantonale est assurée par une Commission cantonale multipartite (CCDIS)

La validation de la carte dynamique des risques et la détermination de la carte des bases de départ sont autant de questions qui montrent qu'un organe doit, à un moment donné, valider et arrêter différents principes et éléments.

L'ECAB n'a pas pour vocation et ambition d'imposer aux communes l'organisation qu'elles doivent suivre. Le Conseil d'Etat ne semble pas être la bonne autorité. On lui préférera les tâches de haute surveillance, de validation et stratégie, notamment dans le domaine de la coordination cantonale des services de secours fribourgeois³² et de la collaboration intercantonale. Suivant les inspirations d'autres cantons³³, il est proposé de constituer une commission cantonale de défense incendie et de secours (CCDIS).

Cette commission multipartite devrait être composée non seulement de représentant de l'Etat, des communes et de l'ECAB mais aussi des partenaires de la sécurité (Préfets, Police, Protection de la population etc.).

3.7.3 L'ECAB assume le financement du matériel, de l'alarme et de la formation cantonale, les communes financent les ressources humaines (milicien, permanent, personnel d'exploitation), l'entretien et les frais de l'intervention

Le désenchevêtrement des tâches passe sans aucun doute également par une clarification des flux financiers qui circulent entre les communes et l'ECAB. La réforme a aussi pour objectif de clarifier et simplifier cet aspect.

Le premier point est une séparation la plus claire possible de « qui paie quoi ? », de manière à sortir du système de subventionnement tel qu'on le connaît encore aujourd'hui. L'équilibre financier entre le système actuel et le système réformé doit, autant que faire se peut, être maintenu³⁴.

²⁷ au sens de l'article 109 de la Loi du 25 septembre 1980 sur les Communes (LCo)

²⁸ au sens de l'article 108 de la Loi du 25 septembre 1980 sur les Communes (LCo)

²⁹ Personnel permanent nécessaire à la conduite, la formation et l'entretien.

³⁰ Par exemple : au moins 30'000 personnes et/ou au moins 1 district

³¹ Par exemple : Une seule commune pour le district de la Gruyère ou la fusion du Grand-Fribourg à 12 communes

³² Police, Protection civile, 144, sapeurs-pompiers, OCC etc.)

³³ Notamment Neuchâtel

³⁴ Les plans comptables communaux et les pratiques ne permettent pas d'établir le coût de la Défense incendie aujourd'hui dans le canton de Fribourg. Des estimations ont été faites sur la base de communes de références et de comparaisons inter-cantoniales.

Flux des subventions (budget 18-Ecalex)

	Genre de subvention	Budget 2018	Budget 2016	Proposition ECALEX	Baisse contribution	Hausse contribution
Prévention						
	Coûts net Paratonnerre	658'500.00	610'000.00	458'000.00	200'500.00	
	Murs coupe-feu	150'000.00	300'000.00	170'000.00		20'000.00
	Adductions d'eau	2'500'000.00	3'000'000.00	300'000.00	2'200'000.00	
	Coûts net Inst. Techniques	100'000.00	150'000.00	145'000.00		45'000.00
	Prévention EN	120'000.00	0.00	240'000.00		120'000.00
	Actions particulières et ponctuelles			300'000.00		300'000.00
Intervention						
	Coûts net Cours et Inspections SP	2'042'500.00	2'061'200.00	1'800'000.00	242'500.00	
	Assurances SP	20'000.00		0.00	20'000.00	
	Véhicules et engins SP	2'409'400.00	1'497'000.00	4'500'000.00		2'090'600.00
	véhicules et engins SP - entretiens	0.00		850'000.00		850'000.00
	Matériel et équipement SP	698'000.00		2'500'000.00		1'802'000.00
	Extincteurs	200'000.00		0.00	200'000.00	
	Locaux SP	1'870'950.00	2'112'000.00			
	Coûts nets alarme	419'800.00	312'800.00	1'000'000.00		580'200.00
	Centres de renfort	677'600.00	579'200.00	0.00	677'600.00	
	Solde cdts SP	480'000.00	510'000.00	0.00	480'000.00	
	Châtillon	1'220'000.00		1'220'000.00		
					4'020'600.00	5'807'800.00



La répartition pourrait être la suivante

Communes	ECAB	Mixte (subvention ou participation)	Canton (SEn,SPC)
Ressources humaines	Matériel (y.c véhicules et engins)	Equipement personnel	
Entretien du matériel et des locaux	<i>(contrats de maintenance liés aux garanties)</i>	Construction nouveaux locaux SP	
Formation locale et régionale, exercices	Formation cantonale		
Frais d'intervention	Centrale d'alarme et entraide intercantonale. EM cantonal et OCC-SP		
	Inspection cantonale		
Frais sur routes communales	Frais d'intervention sur routes nationales		Frais sur routes cantonales
			Lutte contre pollutions environnement
			Spécialistes (Vétérinaires, chimistes, SAPO)

3.7.4 Les frais d'intervention sont mutualisés au niveau cantonal

Aujourd'hui la commune du lieu du sinistre assume les frais liés à l'intervention, ce qui en cas de sinistre important peut représenter des montants importants, non budgétés. Le système de refacturation entre communes engage de nombreuses forces administratives inutiles.

Dès lors que l'on admet que les moyens sont engagés par une centrale d'alarme et d'engagement selon le principe de l'aide adéquate la plus rapide, et que les frontières politiques n'ont donc plus de rôle dans ce domaine il ne semble pas idéale que la commune du lieu du sinistre assume seule les frais d'intervention. D'autre part, le matériel étant mis à disposition par l'ECAB à l'avenir, les différences entre bases de départ devraient tendre à disparaître de sorte qu'on ne devrait plus craindre à l'avenir qu'une commune rechigne à l'investissement pour mieux profiter du matériel des autres.

Fort de ces constats, il est proposé de mutualiser annuellement au niveau cantonal les coûts d'intervention et de les répartir entre arrondissements administratifs (association de communes) selon une clé à définir³⁵.

Ce système a l'avantage de faire fonctionner entièrement la solidarité cantonale.

³⁵ Idéalement un système simple, par exemple nombre d'habitants. On peut imaginer si nécessaire d'incorporer une pondération eu égard à la valeur assurée dans l'arrondissement administratif pour tenir compte du risque.

4 Les grands axes de la réforme

1. Le dispositif SP, basé exclusivement sur de la milice, est fondé sur le principe de l'aide adéquate la plus rapide
2. L'analyse des risques concernant les dangers liés au SP est établie sur l'ensemble du Canton de Fribourg
3. Les bases de départ sont déterminées eu égard aux risques et à la couverture des risques et aux des frontières politiques
4. La dotation et l'équipement des bases de départ sont déterminés en fonction des missions
5. Les objectifs de performance dépendent des missions
6. Le financement du dispositif est assuré par les communes et l'ECAB selon une répartition claire et simple des charges
7. L'acquisition de l'essentiel du matériel est assumée par l'ECAB
8. La supervision de l'organisation de défense incendie et des secours est assumée par une commission cantonale décisionnelle à constituer
9. Les rôles et compétences sont clarifiés de manière à viser le plus grand désenchevêtrement possible
10. Les communes se regroupent en associations de communes dont dépendent un nombre variable de bases de départ
11. Les frais d'intervention sont mutualisés au niveau cantonal et assumés par les associations de communes.
12. L'ECAB met en place une centrale d'alarme et d'engagement qui mobilise et engage les SP en fonction des besoins et des moyens à disposition. La centrale conduit et appuie l'engagement