

Préavis de la Municipalité no 02/11

- ***Régionalisation du service en matière de défense incendie et secours***
- ***Adhésion à l'association intercommunale en matière de défense incendie et secours***
- ***Adoption des statuts de l'association intercommunale en matière de défense incendie et secours***

Séance du Conseil Général du 27 juin 2011

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs les Conseillers,

Préambule

L'organisation de la défense contre l'incendie et le secours sur le territoire cantonal a fait l'objet de nombreuses réformes depuis plus de dix ans maintenant. D'abord connue sous l'appellation « SDIS 2000 », cette réforme a progressivement évolué en définissant les principes de base de la nouvelle organisation des secours dans le canton. Cette réforme est désignée aujourd'hui par « SDIS Evolution ».

Avant l'amorce de la réforme, soit en 1997, la défense incendie et secours vaudoise, relevant de la seule compétence communale, comptait plus de 18'000 hommes et femmes disséminés dans 377 corps locaux, appuyés par 24 Centres de Renfort (CR) réunissant près de 600 sapeurs-pompiers. Ces centres de renfort, créés pour remédier aux carences des effectifs de jour qui affectaient les corps communaux, s'étaient graduellement mués en unités de première intervention. Le paysage de la défense incendie et secours reposait alors sur le découpage politique des communes et non sur une structure façonnée d'après des critères topographiques, démographiques et d'appréciation des risques.

Demain, « SDIS Evolution » va pour l'essentiel procéder à la transition d'une organisation communale vers une organisation régionale, en s'attachant à uniformiser le niveau sécuritaire, à renforcer la capacité opérationnelle des SDIS, à rationaliser les charges financières et introduire une clé globale de répartition du financement des services de défense incendie et secours régionaux.

La loi sur le service de défense contre l'incendie et de secours (LSDIS) datait de 1993 et a donc dû être adaptée à la philosophie et aux orientations voulues par le projet « SDIS Evolution », raison pour laquelle le Conseil d'Etat présentait au Grand Conseil vaudois, en juillet 2009 la refonte complète de ce texte. Adoptée le 2 mars 2010, la nouvelle loi est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

Cette loi ne fait que consolider les orientations mentionnées ci-dessus. A cet égard, il faut citer quelques éléments significatifs en termes d'impact sur les communes.

- ⇒ **Un standard de sécurité cantonal.** Il se fonde sur une analyse intégrant des paramètres liés à la nature et à la répartition des risques, à la densité de population, aux données topographiques, à l'adaptation des moyens humains et matériels, aux temps maximums d'intervention. Cette étude montre que, lors d'un événement courant, lorsque des personnes sont en danger ou qu'il s'agit de préserver des biens, il est prioritaire de pouvoir disposer sur le lieu d'intervention d'une dizaine de sapeurs-pompiers (dont 6 à 8 porteurs d'appareils respiratoires), d'un train de feu composé de véhicules d'extinction, de sauvetage et de transport. Les temps de déplacement de 15 à 23 min sont différenciés, s'il s'agit d'une intervention en zone urbaine ou extra-urbaine.

- ⇒ **Une structure régionale claire.** L'espace cantonal sera structuré en 33 régions couvertes chacune par un Service de Défense Incendie et Secours (ci-après SDIS). Ce dernier comprend un Détachement de Premiers Secours (ci-après DPS) composé d'unités opérationnelles. Chaque DPS pourra compter sur l'aide d'un ou plusieurs Détachements d'Appui (ci-après DAP). Le potentiel d'intervention est garanti par une organisation qui permet au DPS de se mobiliser en renfort les uns des autres, si nécessaire, en dehors de leur rayon d'action.

Cette organisation a conduit le canton à réduire, entre 1997 et nos jours, l'effectif de sapeurs-pompiers de 18'000 à 8'000¹, dont 2'500 sont incorporés dans les DPS et 5'500 dans les DAP.

- ⇒ **Le principe de volontariat pour le service feu** est désormais ancré dans la loi. La suppression de l'obligation de servir entraîne la suppression de la taxe non pompier. Cette disposition était depuis longtemps réclamée par les uns et contestée par les autres. Pour les partisans de la suppression, il s'agissait d'une part de privilégier le principe du volontariat contre celui de l'engagement forcé ou contraint, partant du principe qu'il vaut mieux disposer d'effectifs motivés et aptes que de miliciens traînant les pieds. Les difficultés de recouvrement de cette taxe, additionnée au nombre d'exemptions, l'avait en outre rendue démesurément lourde dans sa gestion. Pour ses opposants, la crainte était de voir fondre les effectifs de milice, l'esprit civique et aussi de perdre une recette communale.

Les contraintes socio-économiques, couplées à l'augmentation des exigences d'entraînement et de maîtrise technique, rendaient la suppression de l'obligation de servir inéluctable. En effet, d'un côté, les employeurs ont abaissé leur seuil de tolérance par rapport aux engagements civiques et politiques de leurs employés; de l'autre, la sophistication du matériel, des véhicules et des moyens de communication nécessitent d'intensifier les entraînements et les formations.

- ⇒ **L'autonomie des communes** est confirmée en matière d'organisation de la défense incendie et secours pour autant qu'elles respectent le standard de sécurité que le canton définit via l'ECA (art.4);
- ⇒ **L'obligation pour les communes** de collaborer et de se regrouper pour assurer le service de protection contre le feu (art. 8).

Le regroupement des Services Incendies et Secours dans le Nord vaudois

Les interventions des sapeurs-pompiers nécessitent toujours plus d'exercices et de formations spécifiques, en raison de l'évolution des standards de sécurité et du niveau de technicité des équipements, véhicules et matériels. Le renfort de l'expertise de sapeurs-pompiers, même miliciens, nécessite donc de regrouper les moyens et les forces à disposition.

Ce travail de collaboration intercommunale s'est progressivement instauré depuis 2003. Yverdon-les-Bains étant catégorisé comme l'un des trois Centres Régionaux du canton a pour mission d'intervenir systématiquement pour des feux d'importance et/ou pour certains types d'intervention (désincarcérations, dépollutions, etc.). Par ailleurs, certains travaux de maintenance de matériel ont également fait l'objet de centralisation pour obtenir des économies d'échelle et acquérir plus facilement une forme d'expertise.

Le Major Benay, sous la responsabilité du municipal J.-D. Carrard, avait reçu la mission de renforcer cette coopération régionale, notamment avec la mise en place de plateformes d'intervention et de formation communes. Aujourd'hui, un Etat-major régional de conduite composé d'officiers d'Yverdon-les-Bains, d'Yvonand, de Grandson et Concise, planifie et gère l'organisation, l'instruction et l'utilisation du matériel des quatre unités opérationnelles. Ce concept a permis, en particulier, de constituer des groupes d'intervention mixtes.

La nouvelle loi nous amène aujourd'hui à institutionnaliser cette collaboration à bien plaisir, à la développer, à lui donner une forme juridique et à trouver une clef de répartition financière des charges de fonctionnement et d'investissement.

Méthodologie

Le découpage initial du canton prévoyait deux régions distinctes dans le Nord vaudois. Une première région, dite « Sud du lac » comprenant les deux unités opérationnelles d'Yverdon-les-Bains et d'Yvonand et des 28 communes voisines et une deuxième région, dite « Nord du lac » comprenant les deux unités opérationnelles de Grandson et de Concise et de 14 communes voisines. Dans un premier temps, chaque région a travaillé de façon indépendante pour élaborer un mode de collaboration. Rapidement, il est apparu que de regrouper les deux régions en une seule entité serait une option intéressante. D'une part parce qu'Yverdon-les-Bains, de par son statut de Centre Régional, est appelé à intervenir dans les deux régions et d'autre part parce que la région « Nord du lac » rencontrait quelques difficultés au niveau des ressources humaines disponibles constituées uniquement de miliciens. La poursuite des travaux de régionalisation, en considérant une seule grande région, a été unanimement acceptée en assemblée par les représentants des communes.

Le projet final s'est construit en intégrant 46 communes, comprenant 4 unités opérationnelles (Yverdon-les-Bains, Yvonand, Grandson et Concise) et 4 DAP (nombre exact et localisation sont encore à définir) constitués des sapeurs-pompiers issus des 42 autres communes. Un Etat-major régional conduira cette organisation constituée d'environ 150 sapeurs-pompiers incorporés au DPS et 350 au DAP.

La construction de cette collaboration s'est faite au travers de la mise sur pied de deux groupes de travail : un groupe de travail politique, composé de syndics, de municipaux en charge de la défense incendie, de commandants de SDIS et de l'ECA sous la présidence du syndic d'Essert-Pittet, M. D.Vidmer et un groupe de travail technique, placé sous la responsabilité de M. C. Duvoisin, commandant du SDIS de Giez, réunissant des commandants de SDIS, du président du groupe politique et de l'ECA. Il s'est agi de définir les grands principes du fonctionnement politique les modalités opérationnelles de mise en œuvre, ainsi que les règles de financement de la régionalisation. Nous reviendrons ci-dessous sur le dispositif retenu.

La forme de collaboration retenue : la création d'une association intercommunale

Si l'art. 8 al.1 institue l'obligation de regroupement régional, il n'impose pas la forme de collaboration elle-même. L'exposé des motifs parcourt l'ensemble des formes juridiques de collaboration ouvertes par la loi sur les communes, en ses articles 107 et suivants et laisse ouvert le choix possible.

La réflexion des groupes de travail s'est donc portée sur deux formes de collaboration intercommunale envisageables, l'association de communes et l'entente. L'on sait que l'une des distinctions majeures entre ces deux options est l'absence de personnalité juridique de la seconde, et donc l'impossibilité de contracter, d'emprunter ou d'adopter des dispositions réglementaires.

Les deux options ont été étudiées par les groupes de travail sur la base d'avant-projets de convention et de statuts. La majorité des quarante six communes impliquées ont clairement marqué leur prédilection pour la création d'une association intercommunale qui permette aux communes signataires de disposer d'un pouvoir de contrôle et de décision sur le fonctionnement global.

Le statut de l'association intercommunale et ses principales articulations

Afin de ne pas alourdir la lecture de ce préavis, les conseillères et conseillers trouveront les particularités statutaires significatives.

1. Les buts de l'association

S'il s'agit naturellement de pouvoir assumer les prestations de défense contre l'incendie et de secours et donc de régionaliser leur exécution, il nous appartient de signaler la variante opérationnelle retenue. Comme signalé en préambule, le service incendie et secours d'Yverdon-les-Bains détient depuis de très nombreuses années un statut

particulier, lié à sa qualité de Centre Régional. Habilité à assumer l'ensemble des catégories d'intervention, il dispose des équipements, véhicules et moyens techniques les plus sophistiqués et importants. Sa responsabilité en matière d'entraînements et de formation est principale. L'ensemble de ces facteurs ont conduit à doter la ville-centre, depuis 1999, de personnel permanent. Des quarante six communes partenaires, c'est la seule à disposer de ces forces et de cette expertise.

Raison pour laquelle il a été convenu que plutôt que de transférer l'ensemble de cet édifice à l'association, opération juridiquement lourde (obligation de transfert de personnel avec résiliation et conclusion de nouveaux contrats, définition statutaire) et coûteuse, nécessité de doter l'association de personnel administratif pour gérer la comptabilité et l'administration du personnel, la ville d'Yverdon-les-Bains serait mise au bénéfice d'une délégation de compétences pour assumer, sous la responsabilité d'un état-major régional, les activités opérationnelles.

2. Les organes et la répartition des pouvoirs

► Le législatif et les règles décisionnelles (art. 9 et suivants)

Les règles définies, un délégué par commune, désigné en début de chaque législature, disposant d'une voix par tranche ou fraction de tranche de 500 habitants. La répartition ainsi définie conduit l'ensemble des communes hors Yverdon-les-Bains, en l'état actuel de la répartition de la population, à disposer d'une majorité au Conseil intercommunal, dont les attributions sont par ailleurs classiques : adoption du budget, fixation du plafond de l'emprunt, adoption des règlements, supervision du fonctionnement via la commission de gestion.

La délégation de compétences fait également l'objet d'une supervision par le Conseil intercommunal, via la communication du rapport d'activités de l'année.

Le conseil intercommunal ne peut décider que si la majorité absolue de ses membres est présente (art. 14). Les décisions sont prises à la majorité de 75 voix exprimées. Le président prend part au vote. En cas d'égalité sa voix est déterminante (art. 15).

► L'Exécutif et les règles décisionnelles

La formule retenue conduit à attribuer quatre sièges à la ville d'Yverdon-les-Bains, sur les sept prévus (art.18), un siège pour la commune d'Yvonand, un pour les communes de Grandson et Concise. Le dernier est dévolu aux communes rurales.

La présidence revient de droit à la ville-centre (art. 19).

Le comité ne peut siéger que si la majorité de ses membres est présente. Les décisions se prennent à la majorité des membres présents. Le président prend part au vote. En cas d'égalité, sa voix est déterminante (art. 21)

3. Le financement de l'association et la clef de répartition des dépenses (art. 32 et suivants)

► **Les ressources**

Matérielles : équipements, installations et véhicules restent la propriété des communes membres. Les conditions de mise à disposition seront définies par le Comité directeur et chacune des communes concernées (art. 26 et 27).

Humaines : le personnel permanent de la ville délégataire, les miliciens volontaires mis à la disposition de l'Etat-major régional, sachant que le statut pose comme obligation aux communes membres de fournir les effectifs suffisants (art.25).

Financières : elles sont de trois types. Une contribution annuelle des communes), dont les principes sont définis ci-dessous ; les contributions fédérales et cantonales versées directement à l'association ; le produits des prestations facturées.

L'emprunt est possible, selon un seuil fixé par le Conseil intercommunal (art.32, al.2).

► **La clef de répartition**

L'art. 37 définit la contribution de chaque commune, sachant que celle d'Yverdon-les-Bains diffère substantiellement en raison de deux facteurs : sa taille critique en fait la principale bénéficiaire potentielle des prestations de l'association et elle dispose des infrastructures les plus lourdes, liées à ses responsabilités de centre régional.

A ce titre, elle verse seule une contribution supplémentaire de base de Fr 10.- par habitant. Le solde du coût de la défense incendie et secours est répartie entre les quarante-six communes y compris Yverdon-les-Bains, selon deux coefficients de pondération : le nombre d'habitants (90%) et le solde (10%) au prorata de la valeur ECA du patrimoine immobilier de chaque commune.

En annexe, le tableau de répartition permet d'estimer le montant par habitant que la ville devra consentir sur une base de calcul effectué en 2008. Le financement total du système s'effectue, selon cette base de calcul, à raison de 63% par la ville-centre.

Conclusion :

La Municipalité est favorable à l'adhésion de la commune à l'association intercommunale en matière de défense incendie et secours. Mais elle n'est pas favorable en ce qui concerne les statuts de l'association intercommunale en matière de défense incendie et secours pour les raisons suivantes :

- l'art. 9 des statuts mentionne que le conseil intercommunal est formé d'un délégué par commune associée. Chaque délégué dispose d'une voix par tranche ou fraction de tranche de 500 habitants ; le dernier recensement cantonal officiel précédant l'adhésion à l'association est déterminant pour fixer la représentation de chaque commune signataire.

La Municipalité constate qu'il n'y a pas de plafond pour la fixation du nombre de voix par commune. Par l'augmentation croissante de population, la commune d'Yverdon-les-Bains va, au fil des années, obtenir de plus en plus de voix au détriment des petites communes. C'est la raison pour laquelle nous voulons faire introduire un plafond pour le calcul des voix à 20'000 habitants.

- l'art. 18 des statuts prévoit que le comité de direction se compose de sept membres, dont quatre pour Yverdon-les-Bains, un pour la commune d'Yvonand ; un pour les communes de Grandson et de Concise et un pour toutes les autres communes.

La Municipalité de Fiez relève que le fait d'attribuer quatre membres à Yverdon-les-Bains, l'a rend majoritaire. De ce fait, elle propose qu'un des quatre sièges soit donné aux petites communes pour augmenter leur poids dans les décisions.

Nous précisons encore que de nombreuses discussions ont déjà eu lieu avec le groupe de travail pour faire modifier les articles précités. Toutefois, malgré l'appui de vingt autres communes, nous n'avons malheureusement pas réussi à trouver un compromis pour obtenir la modification des articles précités. Nous pensons qu'un appui du Conseil Général de Fiez, nous permettrait de sensibiliser Mme Jacqueline De Quattro aux problématiques citées ci-dessus et obtenir une modification des statuts.

Au vu de ce qui précède la Municipalité vous propose de prendre les décisions suivantes :

Le Conseil,

- Vu le préavis municipal relatif à l'adhésion à l'association intercommunale en matière de défense incendie et secours ;
- Ouï le rapport de la Commission chargée d'étudier ce projet ;
- Considérant que cet objet a été porté à l'ordre du jour :

décide :

1. d'accepter d'adhérer à l'association intercommunale en matière de défense incendie et secours sous réserve de l'approbation des statuts
2. de refuser les statuts de l'association intercommunale en matière de défense incendie et secours

Au nom de la Municipalité

Le Syndic

La Secrétaire

D. Taillefert

M. Jeanneret

