

## AVIS SOUMIS AU VOTE DE L'ASSEMBLEE PLENIERE

OBJET : Protection incendie des zones à faible densité d'habitat

DATE : 26 janvier 2022

RAPPORTEURS : Michel VALLAEYS, Pascal ROTH, Fabrice MAIMBOURG

### METHODOLOGIE & RESSOURCES :

- 18.02.2022 : Audition de Christophe CABRI, Conseiller départemental, Vice-Président du SDIS, Vice-Président de la CDCHS, Jacky BOTTON, Conseiller départemental, Administrateur du SDIS,
- 24.02.2022 : Audition du Colonel JOUANNE, Directeur par intérim du SDIS en présence des élus du SDIS ci-dessus et du responsable opérationnel Commandant François THEVES.
- Ressources : Code des collectivités territoriales (articles L225-1 à 225-4 et R225-1 à 225-10/ Règlement national DECI (arrêté ministériel du 15 décembre 2015) / Règlement départemental DECI (arrêté préfectoral du 17 mars 2017 / Rapport des sénateurs MAURAY & MONTAUGE en date d'octobre 2021 / Note de la DISAC (Préfecture) datée du 15 novembre 2021 / Présentation du SDIS datée du 10 novembre 2021.

### Cadre réglementaire général

La Défense extérieure contre l'incendie (DECI) a pour objet d'assurer, en fonction 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 (PEI).

Elle est placée sous l'autorité du maire, lequel donne les autorisations d'urbanisme en veillant à la protection de ses habitants.

Les communes ont la responsabilité de la création, l'aménagement et la gestion des points d'eau nécessaires à cette alimentation. Elles doivent donc porter la charge financière de ces équipements.

Elles ont l'obligation pour cela de respecter un « cahier des charges » fixé par :

- un référentiel national qui 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.
- un règlement départemental qui adapte, à la situation du département, le référentiel national pour fixer les règles, dispositifs et procédures de défense extérieure contre l'incendie, en fonction des types de bâtiments et des risques.

Les points d'eau incendie (PEI) 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, remplissant certains critères : hauteur d'eau minimum toute l'année et en toutes saisons, accessibilité par les engins, ...

Ne constituent pas un point d'eau incendie, au titre du règlement national :

- les camions-citernes. Ceux-ci peuvent être utilisés temporairement et occasionnellement, en

cas de PEI défaillant ou de besoin ponctuel.

- Les piscines privées. Elles peuvent toutefois être déclarées comme telles en cas d'autoprotection incendie (lorsque le service public ne peut fournir le dispositif de défense de proximité et que, par conséquent, le temps de première intervention est plus long) pour les premiers besoins en eau.

Précisions :

- Le schéma national n'impose ni volume d'eau disponible pour les PEI, ni distance entre l'habitat et le PEI, ou entre PEI. Il indique que ces éléments doivent être définis au niveau départemental, en fonction des équipements du SDIS.

*«L'ensemble de ces éléments : volumes ou débits d'eau, espacement entre les P.E.I. et les risques ou, éventuellement, entre P.E.I., principe d'utilisation cumulative des P.E.I.... est fixé localement dans le cadre des règlements départementaux » Règlement national-principes généraux, page 14.*

## Le règlement départemental

Il a été mis en œuvre après concertation des maires, en 2017.

Il fait suite à plus de 60 ans de règlements non appliqués.

Les règles établies par le règlement départemental posent les principes suivants pour valider les PEI :

- 30m<sup>3</sup> d'eau disponible a minima quotidiennement
- Une distance maxi de 400 m entre l'habitat et le PEI.

### La situation en Haute-Saintonge...

Ces contraintes dans notre territoire à faible densité de population et constitué d'un habitat dispersé, dans le cadre d'une application stricte du règlement départemental, se traduirait par l'installation de 2 500 à 3 000 bâches à incendie, avec pour conséquences :

- Une énorme charge pour des communes rurales avec peu d'habitants, à raison de 10 à 12 000 euros environ par point d'eau, sans compter l'entretien sur la durée et le renouvellement au bout de 10 ans (exemples : Cercoux, 80 points d'eau nécessaires, donc 55 à créer, Mirambeau, 77 nécessaires donc 48 à créer, Saint Aigulin 90 points d'eau nécessaires donc 38 à créer).
- Une pollution visuelle dans le paysage de Haute-Saintonge.
- Des difficultés difficilement surmontables dans certains secteurs concernant l'acquisition des emprises foncières nécessaires, à savoir 100m<sup>3</sup> par point d'eau.

Une enquête conduite dans le cadre des travaux du Sénat indique que la DECI représente entre 3 et 30% des budgets d'investissements des communes qui ont répondu.

### ...Et ailleurs

Les maires des EPCI ruraux de Charente-Maritime rencontrent les mêmes difficultés. L'iniquité territoriale de protection incendie par les réseaux de distribution d'eau met à la charge des communes les plus fragiles la charge la plus importante. Ce sont potentiellement 350 maires de Charente-Maritime en difficulté du fait du règlement départemental.

**A savoir :** Dans le rapport des sénateurs Maurey et Montagé en date d'octobre 2021, il est indiqué qu'un tiers des départements a fait remonté des difficultés de mise en œuvre des règlements départementaux. Le rapport pointe un problème méthodologique dans la concertation des élus dans la phase d'élaboration de ces règlements.

## Les actions politiques

Les élus du département de Charente-Maritime sont dans l'attente d'une rencontre avec le Préfet, demandée par la voix de Christophe Cabri, Vice-Président du SDIS et Vice-Président de la Communauté de communes de Haute-Saintonge.

Ils n'ont pas obtenu d'éléments chiffrés quand à l'utilisation des bâches, là où les élus ont investi dans ces équipements.

Les élus de la Communauté de communes et du département soutiennent l'idée d'acquérir des camions-citernes de 13 000 litres. La Communauté de communes serait prête à investir. Un camion coûte environ 400 000 €. Il en faudrait 4 supplémentaires pour couvrir le territoire (2 sont déjà opérationnels, l'un à la caserne de Jonzac, le 2ème à celle de Montlieu). Or le coût global d'installation des bâches est estimé à 30 millions d'euros minimum.

La réponse défavorable du SDIS, confirmée lors de l'entretien avec le Conseil de développement, repose sur la difficulté de disposer en permanence d'un chauffeur pour intervenir en cas de sinistre, et sur le coût de la mise à disposition de chauffeurs, sachant qu'un pompier professionnel coûte 50 000 euros à l'année.

### ***Observation :***

- Les coûts annoncés sont ceux d'un pompier professionnel dédié à cette mission. Il ne prend pas en compte les pompiers volontaires, alors que le service de lutte contre l'incendie fonctionne grâce aux volontaires en Haute-Saintonge. Au vu de l'organisation des effectifs des casernes, avec des habilitations en fonction de la formation de chaque pompier, et la composition d'équipes en fonction de ces habilitations, il est étonnant qu'une habilitation pour la conduite de poids-lourds ne puisse pas être intégrée. Le management actuel du SDIS permet, pour un sinistre survenant sur un secteur, de pallier si des pompiers volontaires avec l'habilitation demandée font défaut (ex : grand feu).
- La véritable difficulté réside dans la non-reconnaissance, par le règlement national, des citernes mobiles qui ne peuvent être répertoriées PEI. Elles ne peuvent qu'intervenir en soutien occasionnel de PEI. Le règlement départemental doit se conformer à cette exigence.

## Les écueils dans la méthodes

- La protection des biens et des personnes

Un préalable n'a, semble-t-il, pas été clairement posé afin de définir le règlement départemental : celui-ci doit, d'après le règlement national, d'abord permettre de mettre à l'abri les personnes (y compris les soldats du feu), c'est à dire de lutter contre la propagation de l'incendie afin de sauver les personnes. Ce préalable n'est pas anodin lorsqu'on évoque :

- (cf infra) la possibilité de cumuler les PEI pour répondre aux besoins, avec une montée en puissance du dispositif d'alimentation.
- le nécessaire comparatif entre le coût de protection d'un site au regard du coût du sinistre lui-même.

La DECI peut (doit) donc prendre en compte les objectifs successifs pour un même sinistre, les moyens pour y répondre pouvant être très différents en fonction du secteur, de son environnement, tout comme elle doit prendre en compte le temps d'intervention des pompiers. A quoi servirait un investissement dans un PEI sur certaines zones isolées où le temps d'intervention est de 20 minutes...

Or les règles pré-posées du règlement départemental tel qu'il est rédigé, ne permettent pas d'intégrer

ces réflexions dans l'identification des PEI nécessaires à la montée en puissance du besoin sur un même sinistre.

#### – La concertation des élus

Selon le règlement national, le règlement départemental est élaboré par le service départemental d'incendie et de secours en concertation avec les maires et l'ensemble des acteurs concourant à la défense extérieure contre l'incendie. Sans établir de méthode, il indique dans son chapitre 6 que :

*« Une importante concertation doit s'établir sur les objectifs et le contenu du Règlement départemental DECI. 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. »*

En Charente-Maritime comme dans de nombreux autres départements, l'absence de méthode prédéfinie a abouti à une consultation très inégale.

L'enquête nationale réalisée sous l'égide du Sénat en octobre 2021 met en avant cet écueil dans la méthode de concertation.

Selon les SDIS, la concertation a été réalisée dans de bonnes conditions puisque 80 % d'entre eux estiment que l'avis des élus sur le projet de règlement départemental qui leur a été soumis était « globalement en accord », les 20 % restants mentionnant des réserves émises par les élus. Ils estiment que 71 % de ces réserves ont été « largement » intégrées.

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 prenant en compte les maires qui n'étaient pas en fonction à l'époque de la concertation, et ceux qui déclarent ne pas avoir été consultés, 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.

A un tel niveau de différence d'appréciation de la phase de concertation, la question de la méthode reste posée, et surtout la nécessité de revoir la copie ! Ce serait dans l'intérêt de toutes les parties dont les responsabilités sont partagées, mais aussi des habitants, lesquels sont à la fois de potentielles victimes, et des contribuables vigilants !

#### – Les règlements antérieurs

On ne saurait se satisfaire du comparatif entre les textes de référence précédents, mis en avant dans la note de la DISAC pour expliquer que ce règlement est plus favorable aux communes que les précédents. Établis dans un cadre de responsabilités différent, ils n'ont jamais été mis en œuvre, ni contrôlés et encore moins, par le fait, évalués. Ils ne constituent donc pas une référence. Par définition une référence se base sur un constat, un bilan pour être constitué autorité ou caution.

#### – La judiciarisation de la société

Le règlement de la DECI est présenté comme un rempart aux contentieux qui pourraient survenir en cas de rupture dans la nécessaire continuité de l'alimentation en eau des soldats du feu. Il s'agit là d'un argument à double tranchant : le règlement de la DECI peut également être un bâton pour se faire battre si il est trop précis. Le principal est bien que les soldats du feu aient les moyens d'action pour agir, sans risquer leur vie, et pour sauver les personnes, quelques soient les moyens utilisés.

## Et maintenant ?

Une modification du règlement national ne paraît pas indispensable puisque celui en vigueur donne toute latitude dans la rédaction du règlement départemental afin que la DECI s'adapte aux particularités des territoires. Il n'est donc pas nécessaire de reporter la responsabilité sur le législateur, mais il serait tout à fait opportun de reprendre la procédure de concertation et d'élaboration du règlement départemental.

Le Conseil de développement émet le souhait que le Préfet, qui en a le pouvoir, lance une révision du règlement départemental, selon une méthode de concertation établie et validée au préalable par l'association des Maires. C'est dans un tel cadre que pourra être appliqué un principe fondamental indiqué page 15 du règlement national, « *la D.E.C.I. doit être construite avec intelligence, sans dogmatisme et sans angélisme.* »

Cette méthodologie doit bien préciser le périmètre, le cadre territorial, l'information à disposition, le recueil et le suivi des avis, le processus de retour des informations aux élus.

A noter qu'en 2016, les maires avaient simplement reçu un courrier d'information de lancement de la procédure, puis un comité de pilotage avait été créé.

La démarche devrait également intégrer une étude d'impact des différents choix afin que les élus émettent des avis en connaissance. C'est d'ailleurs ce que stipule le règlement national lorsqu'il indique que « *Les autorités choisissent la réponse de sécurité au coût le mieux maîtrisé, en ajustant de manière coordonnée la D.E.C.I. et le règlement opérationnel. Le coût des équipements de D.E.C.I. à mettre en place peut être comparé à la valeur financière des enjeux à protéger afin d'établir une juste proportionnalité et d'aider ainsi au bon choix desdits équipements.*

Ce cadre rigoureux de concertation des élus est la seule garantie de réussite. Car, comme cela est indiqué dans les conclusions des principes généraux du règlement national : « *Il faut de l'eau pour éteindre les incendies, mais à trop demander on finit par ne rien obtenir.* »

## Les questions de fond

Sans être spécialistes de la question, les membres du Conseil de développement souhaitent soulever un certain nombre de points issus de notre documentation et des auditions menées, qui mériteraient d'être évoqués dans la concertation.

Certains d'entre eux sont d'ailleurs pointés par le rapport des sénateurs Maurey et Montagé en date d'octobre 2021.

A l'écoute des objections des élus locaux d'une part, et de l'argumentation mise en avant par le SDIS d'autre part, on mesure bien que, si tous ont la préoccupation de protéger les pompiers et les habitants, la difficulté réside dans le **choix de réponses de sécurité au coût le mieux maîtrisé**.

Ce principe fonde pourtant la réforme de la DECI rappelée dans le décret d'application de février 2015.

- L'organisation locale de la DECI

L'analyse des risques est indispensable pour avoir une approche réaliste, tenant compte des risques identifiés et des sujétions de terrain.

Toutefois, la traduction de cette analyse en points d'eau doit être fondée sur un terrain d'entente entre

le conseiller, c'est à dire le SDIS, et le gestionnaire, à savoir l'élu local. Ces rôles de conseil et de gestion sont clairement rappelés dans le règlement national.

Ainsi le règlement départemental ne doit pas empêcher l'examen des solutions pragmatiques. Or les analyses du risque sont actuellement menées avec le prisme des contraintes pré-établies telles que la distance habitat/PEI ou le débit.

Pourtant, jusque là, les services de secours ont bien souvent fait preuve de pragmatisme dans les secteurs sous-équipés en PEI. Ces solutions, qui ont donné satisfaction, n'ont pas été répertoriées. Aucun état des lieux infra-départemental n'a permis de mettre en exergue les pratiques satisfaisantes sur les territoires avant d'établir le règlement départemental.

- Une souplesse des règlements départementaux permise par le règlement national

Le règlement national établit (article 1.3) que « *le règlement départemental détermine la distance entre le risque et le point d'eau incendie ou entre deux points d'eau incendie, en fonction du type de risque et du type de point d'eau. Ces distances doivent être fixées après analyse des risques et en fonction des équipements, des techniques et des objectifs opérationnels des services d'incendie et de secours.* ».

De plus, le règlement national précisent dans ses articles 1.2.1 et 2.1.2 que les quantités d'eau de référence pour les bâtiments ou ensemble de bâtiments à risque courant (30 m<sup>3</sup>) sont mentionnées à titre indicatif. « Ces valeurs indicatives sont considérées comme des références vers lesquelles on peut tendre. Elles peuvent être majorées ou minorées en fonction de l'analyse de risque et / ou de mesures compensatoires et dans le cadre d'une approche globale. » Il ne s'agit donc en aucun cas de valeurs minimales à respecter dans le règlement départemental.

D'autres départements ont utilisé cette souplesse. La Direction générale de la Sécurité civile et de la gestion des crises a d'ailleurs répertorié des volumes d'eau imposés de 10 m<sup>3</sup> (ex : Savoie) ou de 15 m<sup>3</sup> (ex. : Cantal).

Dans les Pyrénées-Atlantiques, le règlement départemental 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) ».

A noter que le règlement départemental de Charente-Maritime, comme d'autres (Cher, Ain, Cantal, Deux-Sèvres..) acceptent l'absence de DECI pour l'habitat isolé de moins de 100 m<sup>2</sup> ou l'habitat en hameau ou lotissement de moins de 50 m<sup>2</sup>. Pour beaucoup, ces habitats sont protégés par des solutions mobiles, donc non répertoriées dans la DECI puisque le règlement national indique que les solutions mobiles ne peuvent pas l'être. Ceci n'empêche pas les pompiers d'intervenir, comme ils l'ont toujours fait, avec l'ensemble des moyens dont ils disposent, intégrés ou non à la DECI. C'est d'ailleurs ce qui est rappelé page 63 du règlement national : « *sur le plan opérationnel, les services d'incendie et de secours doivent utiliser en cas de nécessité toutes les ressources en eau que commande la lutte contre le sinistre. Même si ces ressources ne sont pas identifiées comme P.E.I.* ».

De plus, pour les endroits isolés, une piscine, à l'initiative de son propriétaire, peut être utilisée dans le cadre de l'auto-protection de la propriété. Il conviendrait donc d'intégrer cette possibilité dans le règlement départemental.

En outre, d'autres règlements départementaux prévoient, en conformité avec le règlement national, que plusieurs ressources en eau peuvent être identifiées pour cumuler des capacités, afin d'obtenir la quantité d'eau demandée pour un risque.

Dès lors, les solutions mixtes peuvent apporter la réponse attendue dans certains secteurs.

## – L'évolution des équipement du SDIS

La note de la DISAC énonce que « les distances maximales entre PEI et bâti ont (...) été définies en fonction des caractéristiques techniques des véhicules d'intervention. » Il s'agit donc des équipements existants.

Plutôt que de privilégier systématiquement la multiplication des PEI (en l'occurrence les bâches) pour couvrir les habitats isolés, il serait nécessaire de comparer le coût et les avantages de ces dispositifs au regard du coût et des avantages de nouveaux équipements du SDIS. C'est d'ailleurs ce qui devrait être fait dans l'étude d'impact évoquée supra.

Ainsi la question pourrait être posée, en toute transparence, de l'opportunité d'acquisition de camions-citernes, mais aussi de camions dévidoirs et de pompes relais ou encore de lance à micro-diffusion qui demandent 3 fois moins d'eau... Afin d'augmenter les distances entre PEI et habitat, et entre PEI.

Le rapport Maurey-Montagé nous informe que le Lot a ainsi fait l'acquisition d'une dizaine de camions-citernes, pour répondre aux risques là où il n'y avait pas de PEI.

Les solutions des camions dévidoirs, avec pompes relais, sont déjà utilisées dans notre département, et mériteraient d'être prises en compte pour la couverture des risques en territoires ruraux.

Les lances à micro-diffusion ont été testées par les Pompiers de Paris.

Il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive de la diversité des équipements possibles pour la défense incendie, mais d'exemples d'équipements parmi d'autres qui permettraient d'atteindre les objectifs avec des coûts raisonnables.

La question de savoir qui portera, au final, la charge financière, ne doit pas être un frein à une étude objective des coûts/avantages de chacune des réponses possibles au risque, et ce d'autant que le règlement national précise que la DECI doit être l'occasion de « *rechercher des solutions pragmatiques sur le terrain, et être ainsi une source de progrès par le développement de techniques adaptées, souvent innovantes, préservant autant que possible la ressource en eau.* »

Le Conseil de développement, qui a intégré la vigilance et la protection environnementales comme fil rouge de l'ensemble de ses travaux, ne peut qu'insister sur cette dernière orientation.

Des doutes sont d'ailleurs émis sur la neutralité de la multiplication des bâches pour l'environnement, qu'il s'agisse des matériaux utilisés ou de la protection de la ressource eau.

## **L'aménagement du territoire, une réponse maintenant et pour l'avenir.**

Concernant le financement, la solidarité s'exerce au niveau départemental et national : le département aide les communes de moins de 5 000 habitants à hauteur de 20%, et l'Etat participe au financement dans le cadre de l'enveloppe déjà existante de la DETR (dotation d'équipement des territoires ruraux) jusqu'à 60%.

Pour le reste à charge, les communes ont la possibilité de mettre en place la Taxe locale d'équipement, qui doit être versée par le propriétaire du projet de construction.

Ceci étant, l'argent public ne saurait être inconsidérément dépensé. Le Conseil de développement

souhaite donc qu'au travers d'une concertation approfondie et rigoureuse, le règlement départemental introduise la souplesse nécessaire à l'intégration de solutions pragmatiques sur des territoires à l'habitat peu dense tels que ceux de la Haute-Saintonge. Comme nous l'avons vu, le règlement national ne saurait constituer un obstacle à une telle réflexion.

Pour l'avenir, le SCOT (schéma de cohérence territoriale) en phase d'application, est une opportunité à saisir. Alors que les communes travaillent à la mise en adéquation de leurs documents d'urbanisme, ceux-ci doivent mieux cibler l'installation des points d'eau au regard des perspectives d'urbanisation ainsi cadrées. En outre, la densification de l'habitat, orientation du SCOT que les membres du Conseil de développement ont soutenu lors du débat sur le SCOT, va dans le sens de l'optimisation des équipements de DECI.

## Conclusions

Le Directeur par intérim du SDIS a laissé entendre lors de son audition qu'un assouplissement du règlement départemental pourrait finalement être envisagé. Il s'agit d'une opportunité pour les élus locaux pour demander, **tout en gardant comme objectif la nécessaire continuité de l'alimentation en eau pour la DECI :**

- L'établissement d'un règlement de concertation à valider préalablement par les maires, lequel doit permettre aux Maires ruraux d'être force de proposition.
- La publication d'un état des lieux sur les réponses apportées aujourd'hui, leurs points faibles et leurs avantages.
- Une rédaction du règlement départemental, qui laisse, comme dans d'autres départements, place à la mixité de solutions sur les zones d'intervention.
- L'intégration d'une souplesse dans les distances à respecter entre le risque et le PEI, prenant en compte la capacité de mobiliser des équipements tels que les camions dévidoirs et pompes relais.
- La prise en compte de la montée en puissance des moyens nécessaires, avec la possibilité de commencer une intervention avec un point d'eau de capacité inférieure à celle actuellement imposée.
- L'établissement d'un nouveau référencement de PEI au regard des assouplissements possibles.
- L'optimisation des dispositifs et investissements qui vont s'avérer de plus en plus nécessaires pour protéger nos forêts. Même s'il s'agit de deux dispositifs de défense différents, certains PEI et certains équipements, peuvent sans doute être eux optimisés par une prise en compte dans les deux dispositifs, au regard de leurs capacités.
- L'intégration d'un plan d'investissement dans de nouvelles techniques et équipements moins coûteux en consommation d'eau.

Le Conseil de développement souhaite attirer l'attention, sur ces deux derniers points, des élus départementaux, la Charente-Maritime dédiant un budget important aux investissements pour le SDIS.

Résultat du vote : adoption à l'unanimité, le 26 janvier 2022.