



COUR DES COMPTES

Rapport

concernant l'audit de légalité et de gestion

relatif au dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie et de secours

Genève, le 23 mai 2011

Rapport no 40



LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes est chargée du contrôle indépendant et autonome des services et départements de l'administration cantonale, du pouvoir judiciaire, des institutions cantonales de droit public, des organismes subventionnés ainsi que des institutions communales.

La Cour des comptes vérifie d'office et selon son libre choix la **légalité** des activités et la **régularité** des recettes et des dépenses décrites dans les comptes, et s'assure du **bon emploi** des crédits, fonds et valeurs gérés par les entités contrôlées. Elle organise librement son travail et dispose de larges moyens d'investigation. Elle peut notamment requérir la production de documents, procéder à des auditions, à des expertises, se rendre dans les locaux de l'entité contrôlée.

Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes:

- les départements,
- la chancellerie et ses services,
- l'administration du Pouvoir judiciaire,
- le Service du Grand Conseil,
- les institutions cantonales de droit public,
- les autorités communales et les institutions et services qui en dépendent,
- les institutions privées où l'Etat possède une participation financière majoritaire,
- les organismes bénéficiant de subventions de l'Etat ou des communes,
- le secrétariat général de l'Assemblée constituante.

Les rapports de la Cour des comptes sont rendus **publics** : ils consignent ses observations, les conclusions de ses investigations, les enseignements qu'il faut en tirer et les recommandations conséquentes. La Cour des comptes prévoit en outre de signaler dans ses rapports les cas de réticence et les refus de collaborer survenus lors de ses contrôles.

La Cour des comptes publie également un **rapport annuel** comportant la liste des objets traités, celle de ceux qu'elle a écartés, celle des rapports rendus avec leurs conclusions et recommandations et les suites qui y ont été données. Les rapports restés sans effets ni suites sont également signalés.

Vous pouvez participer à l'amélioration de la gestion de l'Etat en contactant la Cour des comptes.

Toute personne, de même que les entités soumises à son contrôle, peuvent communiquer à la Cour des comptes des faits ou des pratiques qui pourraient être utiles à l'accomplissement de ses tâches.

Contactez la Cour par courrier postal ou par le formulaire disponible sur Internet :

<http://www.ge.ch/cdc>

SYNTHESE

Au cours de ces dernières années, le service incendie et de secours (SIS) de la Ville de Genève, la division sécurité (SSA) de l'Aéroport international de Genève, les compagnies de sapeurs-pompiers volontaires (SPV) des communes et la sécurité civile cantonale ont réalisé près de 12'000 interventions annuelles de secours et incendie (interventions sanitaires exclues) sur le territoire genevois, qui vont de l'extinction du feu au sauvetage des personnes en passant par les interventions de « surveillance » réalisées par le SSA lors de pleins de carburant avec passagers à bord des avions.

Considérant que le dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie et de secours présente des risques élevés, notamment en raison du nombre d'acteurs cantonaux et communaux, des montants en jeu (coût annuel moyen de fonctionnement de F 52 millions) et des importants projets stratégiques en cours (concept SPXXI, projet ConvergenceS), la Cour des comptes a procédé à un audit de légalité et de gestion avec l'objectif d'analyser l'ensemble du dispositif sous l'angle de l'efficacité de son organisation et de la conformité de ses achats.

La Cour tient à saluer la grande implication quotidienne des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires au service de la population. Ainsi, les constats ci-après ne visent en aucune manière à remettre en cause l'efficacité et la qualité du travail effectué par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

Il résulte de l'audit de la Cour qu'hors situation de catastrophe **l'organisation du dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie et de secours** se base sur les frontières communales et non sur une réflexion opérationnelle portant sur les risques cantonaux. Cette situation engendre des inefficiences tant au niveau de l'utilisation des moyens humains et matériels qu'immobiliers. A titre d'illustration, les casernes des communes de Chêne-Bourg, Chêne-Bougeries et Thônex sont situées entre elles à une distance variant de 0.9 à 1.9 km et ce pour un territoire total de moins de 10 km². Ces casernes possèdent chacune un véhicule tonne-pompe, un ou plusieurs véhicules de transport de matériel/personnes ainsi qu'un ou plusieurs véhicules légers. En outre, si aucune anomalie n'a été relevée dans les procédures d'achats de matériel, des différences importantes de véhicules entre les communes sont constatées, augmentant la difficulté d'assurer l'interopérabilité entre corps de sapeurs-pompiers. Une meilleure standardisation permettrait, par ailleurs, d'améliorer la capacité de négociation dans le cadre d'achats groupés. Finalement, il n'existe aucune base légale ou réglementaire définissant la structure de commandement de la place sinistrée pour les interventions au jour le jour. Ainsi, le commandement s'effectue selon la seule bonne volonté des divers acteurs engagés qui peut parfois faire l'objet de divergences.

Relativement à la surveillance du dispositif, des manquements sont constatés au niveau de la sécurité civile cantonale. Sa mission et sa stratégie ne sont pas définies clairement, notamment concernant les tâches de veille et de surveillance du dispositif, ce qui a notamment pour conséquence une perte d'image et d'influence sur l'organisation de l'intervention des services de secours. De plus, le dernier calcul de l'effectif nécessaire de chaque corps de sapeurs-pompiers volontaires a été effectué en juillet 2009, sur la base de certaines données qui n'étaient pas à jour et sans tenir compte de l'effectif des sapeurs-pompiers professionnels, ce qui ne facilite pas une gestion efficace des ressources de l'ensemble du dispositif. En outre, la gestion des rapports d'incidents n'est pas adéquate notamment au niveau des mesures prises, la surveillance des caisses de secours des sapeurs-pompiers n'est pas effectuée conformément aux dispositions légales et les deux commissions instituées par la loi ne jouent pas le rôle prévu. Toutefois, la Cour note avec satisfaction que des mesures organisationnelles sont actuellement mises en œuvre au sein du département de l'intérieur et de la mobilité afin de combler l'ensemble des manquements constatés.

Relativement au concept d'engagement SPXXI, qui fixe notamment les principes de collaboration entre les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, les rapports d'incidents tendent à démontrer un manque de confiance entre les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ainsi qu'une mauvaise compréhension du concept par certaines compagnies de sapeurs-pompiers. En outre, ce concept SPXXI ne règle pas les problèmes d'efficacité et de standardisation des moyens d'engagement. Par ailleurs, il engendre des lourdeurs au niveau du système de piquet qui sont difficiles à assumer pour certaines communes.

Quant au **projet ConvergenceS**, débuté en 2008 et visant notamment à un rapprochement entre le SIS et le SSA, il devrait permettre de franchir un premier pas organisationnel à même d'améliorer le dispositif genevois mais il ne s'insère pas pour l'heure dans un concept global de sécurité incendie et secours. Il doit conséquemment être considéré comme une première étape d'un projet portant sur l'ensemble du dispositif.

Au vu des éléments qui précèdent, une réflexion de fond portant sur l'organisation et la surveillance du dispositif d'intervention en matière d'incendie et de secours dans sa globalité mériterait d'être menée comprenant une analyse des risques au niveau cantonal, et à terme au niveau régional en considérant notamment le développement de la région franco-valdo-genevoise. En sus des 23 recommandations émises qui visent à améliorer les problèmes d'organisation et de surveillance constatés, la Cour recommande la **création d'une structure intercommunale de droit public**, qui regrouperait l'ensemble des acteurs du dispositif (SIS, SSA, corps de SPV communaux) sous la direction des communes et sous la surveillance du canton. L'analyse de risques préalable permettrait de poser les fondements de cette nouvelle entité notamment en déterminant les besoins en moyens humains et techniques ainsi qu'en redéfinissant les modalités de collaboration entre les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS

Dans le cadre de ses missions légales, la Cour des comptes du canton de Genève doit effectuer un suivi des recommandations émises aux entités auditées, en distinguant celles ayant été mises en œuvre et celles restées sans effets.

A cette fin, elle a invité le DIM (Etat de Genève) et le DEUS (ville de Genève) à remplir le "tableau de suivi des recommandations et actions" qui figure au chapitre 9, et qui **synthétise les améliorations à apporter** et indique leur niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **délaï de réalisation**.

La Cour souligne la collaboration particulièrement constructive du DEUS et du DIM dans le cadre de cet audit, de même que leur adhésion aux 23 recommandations. L'ensemble des rubriques du tableau a fait l'objet d'un remplissage adéquat par les entités auditées qui ont affiché leur volonté d'apporter les améliorations recommandées.

OBSERVATIONS DE L'AUDITE

Sauf exceptions, la **Cour ne prévoit pas de réagir aux observations de l'audité**. Elle estime qu'il appartient au lecteur d'évaluer la pertinence des observations de l'audité eu égard aux constats et recommandations développés par la Cour.

TABLE DES MATIERES

Liste des principales abréviations utilisées	7
1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT	8
2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT	10
3. CONTEXTE GENERAL	12
3.1 Bases légales	12
3.2 Acteurs et chiffres clés	13
3.3 Synthèse des moyens	22
3.4 Projets de modification de l'organisation du dispositif d'intervention secours et incendie	25
4. REMARQUE LIMINAIRE	30
5. ANALYSE – ORGANISATION ET SURVEILLANCE DU DISPOSITIF	30
5.1 Organisation du dispositif	30
5.1.1 Contexte	30
5.1.2 Constats.....	31
5.1.3 Risques découlant des constats.....	33
5.1.4 Recommandations.....	33
5.1.5 <i>Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)</i>	35
5.1.6 <i>Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour</i>	35
5.2 Surveillance du dispositif	37
5.2.1 Contexte	37
5.2.2 Constats.....	38
5.2.3 Risques découlant des constats.....	39
5.2.4 Recommandations.....	40
5.2.5 <i>Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)</i>	41
5.2.6 <i>Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour</i>	42
6. ANALYSE – CONCEPT OPERATIONNEL D'INTERVENTION.....	43
6.1. Concept SP XXI.....	43
6.1.1 Contexte	43
6.1.2 Constats.....	44
6.1.3 Risques découlant des constats.....	44
6.1.4 Recommandations.....	44
6.1.5 <i>Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)</i>	45
6.1.6 <i>Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour</i>	45
6.2. Rationalisation des centrales d'alarme.....	46
6.2.1 Contexte	46
6.2.2 Constats.....	47
6.2.3 Risques découlant des constats.....	47
6.2.4 Recommandations.....	47
6.2.5 <i>Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)</i>	47
6.2.6 <i>Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour</i>	48
6.2.7 <i>Observations du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) de la Ville de Genève</i>	48
6.3. Types d'interventions et facturation.....	49
6.3.1 Contexte	49
6.3.2 Constats.....	49
6.3.3 Risques découlant des constats.....	50
6.3.4 Recommandations.....	50
6.3.5 <i>Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)</i>	51



6.3.6	Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour	51
6.3.7	Observations du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) de la Ville de Genève	51
7.	ANALYSE – PROJET CONVERGENCES	53
7.1	Projet ConvergenceS	53
7.1.1	Contexte	53
7.1.2	Constats.....	55
7.1.3	Risques	55
7.1.4	Recommandations.....	56
7.1.5	Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)	56
7.1.6	Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour	56
7.1.7	Observations du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) de la Ville de Genève	56
8.	CONCLUSION	57
8.1	Constats conclusifs.....	57
8.2	Recommandation conclusive.....	58
8.3	Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)	61
8.4	Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour	61
9.	TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS	63
10.	DIVERS.....	70
10.1	Glossaire des risques	70
10.2	Remerciements	72

Liste des principales abréviations utilisées

ACG	Association des communes genevoises
AIMP	Accord intercantonal sur les marchés publics
CETA	Centrale d'engagement et de traitement des alarmes
DCTI	Département des constructions et technologies de l'information
DIM	Département de l'intérieur et de la mobilité
DEUS	Département de l'environnement urbain et de la sécurité de la Ville de Genève
FGSP	Fédération genevoise des corps de sapeurs-pompiers
LPSSP	Loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers
RPSSP	Règlement d'application de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers
SC	Office de la sécurité civile
SIS	Service d'incendie et secours
SP	Sapeurs-pompiers
SPP	Sapeurs-pompiers professionnels
SPV	Sapeurs-pompiers volontaires
SP XXI	Concept « Sapeurs-Pompiers XXI »
SSA	Division sécurité de l'aéroport international de Genève

1. CADRE ET CONTEXTE DE L'AUDIT

Au cours de ces dernières années, le service incendie et de secours (SIS) de la Ville de Genève, la division sécurité de l'aéroport international de Genève (SSA), les compagnies de sapeurs-pompiers volontaires (SPV) des communes et la sécurité civile (canton) ont réalisé près de 12'000 interventions annuelles de secours et incendie (interventions sanitaires exclues) sur le territoire cantonal. Ces interventions vont de l'extinction du feu au sauvetage des personnes en passant par les interventions de « surveillance » réalisées par le service de sécurité de l'aéroport lors de pleins de carburant avec passagers à bord des avions.

Selon l'analyse des risques de la Cour des comptes, le dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie et de secours présente des risques élevés notamment en raison :

- du nombre d'acteurs intervenant dans le dispositif :
 - o le service d'incendie et de secours SIS (Ville de Genève) ;
 - o la division sécurité de l'aéroport international de Genève (SSA) ;
 - o les compagnies de sapeurs-pompiers volontaires SPV (communes) ;
 - o la sécurité civile (canton) en tant qu'organe de surveillance du dispositif ;
 - o l'association des communes genevoises (ACG), représentante de celles-ci dans les différentes commissions et projets dans lesquels les sapeurs-pompiers communaux sont impliqués ;
 - o les hôpitaux universitaires de Genève (HUG), les services industriels de Genève (SIG) ainsi que certaines entreprises privées devant organiser des secours incendie selon les exigences légales en vigueur ;
- des montants financiers en jeu :
 - o en moyenne pour les années 2007 à 2009, le coût de fonctionnement annuel du dispositif incluant le SIS, le SSA et les sapeurs-pompiers communaux a représenté environ 52 millions. Par ailleurs, toujours en moyenne pour les années 2007 et 2009, les dépenses d'investissement annuelles se sont élevées à environ 8 millions ;
- des importants projets et concepts stratégiques en cours :
 - o ConvergenceS, dont les investissements en bâtiments et équipements ont été estimés à environ 24 millions lors de son lancement, qui consiste en un projet de rapprochement entre le SIS et le SSA, avec notamment comme premier enjeu la création d'une nouvelle caserne rive droite sur le site aéroportuaire ;
 - o Sapeurs-pompiers XXI (SP XXI) qui est un concept de collaboration entre les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires depuis le 1^{er} juin 2007 pour l'ensemble des arrondissements ;
 - o Sapeurs-pompiers 2015 (SP 2015) qui définit de nouvelles bases appelées à régir l'activité des sapeurs-pompiers en Suisse.

Cet audit a pour objectif d'analyser le dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie et de secours sous l'angle de l'efficacité de l'organisation (bon emploi des fonds publics) ainsi que de la conformité des achats (légalité). Il est principalement axé sur la gouvernance et l'organisation du dispositif de secours incendie et plus particulièrement sur les activités et tâches :

- du service d'incendie et de secours SIS (Ville de Genève) ;
- de la division sécurité de l'aéroport international de Genève (SSA) ;
- des compagnies de sapeurs-pompiers volontaires SPV (communes) ;
- de la sécurité civile (canton).

La Cour a décidé de ne pas inclure dans son analyse les secours sanitaires ainsi que les caisses de secours des sapeurs-pompiers en leur préférant des audits séparés et complets qui pourraient avoir lieu ultérieurement en raison des spécificités de ces domaines d'activité. La Cour a également exclu du périmètre de cet audit les pompiers d'entreprises (HUG, SIG, etc.) jugeant cet aspect non significatif au vu des montants qu'ils représentent par rapport à l'ensemble du dispositif.

Finalement, les processus financiers des différentes organisations concernées par cet audit n'ont pas été contrôlés ; ils pourront faire l'objet de missions distinctes ultérieures.

Dès lors que l'article 174a al.1 de la Constitution genevoise (A 2 00) précise que la gestion de l'Etat doit être économe et efficace, que la Cour doit exercer ses contrôles conformément à cette disposition (article 8 al. 1 loi D 1 12), et qu'il appartient à la Cour notamment de s'assurer de la légalité des activités et des opérations, ainsi que du bon emploi des crédits, fonds et valeurs mis à disposition d'entités publiques (« audit de légalité et audit de gestion »), la Cour est compétente (article 1 al. 2 loi D 1 12).

L'ouverture de l'audit a été communiquée par des lettres adressées dès le 27 août 2010 :

- à Monsieur Pierre Maudet, Conseiller administratif en charge du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) auquel est rattaché le service d'incendie et de secours ;
- à Madame Michèle Künzler, Conseillère d'Etat en charge du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM) ;
- à Monsieur François Longchamp, président du conseil d'administration de l'AIG ;
- aux maires des communes faisant partie de l'échantillon audité (voir le chapitre 2) ;
- à Monsieur Michel Balestra, président du conseil d'administration des HUG ;
- à Monsieur Christian Decorvet, président de la Fédération genevoise des corps de sapeurs-pompiers du Canton de Genève.

Souhaitant être la plus efficace possible dans ses travaux, la Cour examine lors de ses investigations **l'ensemble des rapports d'audits préalables** effectués par des tiers (rapports de l'Inspection cantonale des finances (ICF)), de même que les **plans de mesures P1 / P2 / P+ du Conseil d'Etat**, portant sur les mêmes thématiques que le présent rapport.

En particulier, il convient de noter que la rationalisation des centrales d'alarme a été inscrite dans le plan de mesures du Conseil d'Etat (mesure P+ no 1) en date du 19 septembre 2007.

En outre, conformément à son souhait de **contribuer à une coordination efficace des activités des différentes instances de contrôle** actuellement à l'œuvre à l'Etat de Genève, la Cour a examiné la planification semestrielle des contrôles de l'Inspection cantonale des finances et l'a informée de sa mission.

2. MODALITES ET DEROULEMENT DE L'AUDIT

La Cour a conduit cet audit sur la base des documents remis par les principaux acteurs concernés ainsi qu'en menant des entretiens ciblés notamment avec :

- le conseiller administratif en charge du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) ;
- l'état-major du SIS ;
- le commandant du SSA ;
- le directeur général de la direction générale de l'intérieur du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM) ;
- l'état-major de la sécurité civile ;
- les maires et/ou commandants d'un échantillon représentatif de 8 compagnies communales de sapeurs-pompiers :
 - o Thônex
 - o Onex
 - o Dardagny
 - o Pregny-Chambésy
 - o Lancy
 - o Meyrin
 - o Chancy
 - o Grand-Saconnex
- le président et le directeur général de l'association des communes genevoises ;
- le président et le vice-président de la fédération genevoise des corps de sapeurs-pompiers du Canton de Genève ;
- le responsable du projet « ConvergenceS » ;
- le responsable de la centrale d'alarme 144 ;
- le directeur de la division défense incendie et secours de l'établissement cantonal d'assurance du canton de Vaud.

La réunion d'ouverture a eu lieu le 2 septembre 2010 et les séances subséquentes se sont tenues jusqu'au mois de mai 2011.

En outre, la Cour a sélectionné un échantillon représentatif d'achats effectués en 2010 par les différentes entités afin d'effectuer des vérifications de la conformité des procédures d'appels d'offres et de sélection des fournisseurs par rapport à l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP).

Comme prévu par sa base légale, il est à relever que la Cour privilégie avec ses interlocuteurs une démarche constructive et participative visant à la **recherche de solutions améliorant le fonctionnement de l'administration publique**. De ce fait, la Cour a pu proposer aux intervenants rencontrés différentes possibilités d'amélioration de leur gestion, dont la faisabilité a pu être évaluée et la mise en œuvre appréciée sous l'angle **du principe de proportionnalité**.

La Cour a conduit son audit conformément aux **normes internationales d'audit** et aux **codes de déontologie** de l'International Federation of Accountants (IFAC) et de l'Organisation Internationale des Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques (INTOSAI), dans la mesure où ils sont applicables aux missions légales de la Cour.

En pratique, la méthodologie de la Cour des comptes est la suivante :

1^{ère} phase : Planification

Cette phase consiste à définir et à mobiliser les ressources et les compétences les mieux adaptées à la mission, que ce soit auprès des collaborateurs de la Cour des comptes ou auprès de tiers, et à déterminer les outils méthodologiques à utiliser.

2^{ème} phase : Préparation de l'audit

Cette phase consiste à identifier auprès de l'entité auditée quels sont ses bases légales et ses intervenants-clés, à comprendre son organisation et son fonctionnement, à collecter des données chiffrées et à procéder à l'analyse des risques qui lui sont propres. A ce stade, un plan de mission est rédigé avec notamment les objectifs de la mission, les moyens à disposition, les travaux dévolus à chaque intervenant de la Cour et les délais impartis dans le déroulement de la mission.

3^{ème} phase : Récolte d'informations

Cette phase consiste à déterminer les sources de l'information pertinente, à savoir quelles sont les personnes-clés à contacter et quelles sont les informations qui sont nécessaires à l'atteinte des objectifs. Ensuite, les collaborateurs de la Cour et/ou les tiers mandatés procèdent à des entretiens et collectent les informations requises.

4^{ème} phase : Vérification et analyse de l'information

Cette phase consiste d'une part à s'assurer que les informations récoltées sont fiables, pertinentes, complètes et à jour et d'autre part à les analyser et à les restituer sous la forme de documents de travail.

5^{ème} phase : Proposition de recommandations

Cette phase consiste à établir les constatations significatives, à déterminer les risques qui en découlent et enfin à proposer des recommandations afin de rétablir la légalité des opérations, la régularité des comptes ou d'améliorer la structure ou le fonctionnement de l'organisation.

6^{ème} phase : Rédaction du rapport

Cette phase consiste à rédiger le rapport conformément aux documents de travail et à la structure adoptée par la Cour des comptes.

7^{ème} phase : Validation du rapport

Cette phase consiste à discuter le contenu du rapport avec l'entité auditée, avec pour objectif de passer en revue les éventuelles divergences de fond et de forme et de s'accorder sur les priorités et délais des recommandations.

Ainsi, chaque thème développé dans ce rapport fait l'objet d'une mise en contexte, de constats, de risques découlant des constats et de recommandations (numérotées en référence aux constats) soumis aux observations de l'audit.

Les risques découlant des constats sont décrits et qualifiés en fonction de la **typologie des risques encourus**, risques définis dans le Glossaire qui figure au [chapitre 10](#).

Afin de faciliter le suivi des recommandations, la Cour a placé au [chapitre 9](#) un tableau qui **synthétise les améliorations à apporter** et pour lequel l'entité auditée indique le niveau de **risque**, le **responsable** de leur mise en place ainsi que leur **déla**i de réalisation.

3. CONTEXTE GENERAL

3.1 Bases légales

Au niveau fédéral, la loi sur la protection de la population et sur la protection civile (LPPCi, RS 520.1) a pour but de « *protéger la population et ses bases d'existence en cas de catastrophe, en situation d'urgence ou en cas de conflit armé, ainsi que de limiter les effets d'événements dommageables* » (art. 2 LPPCi). L'article 3 de cette même loi détaille les organisations partenaires collaborant au sein de la protection de la population. Les corps de sapeurs-pompiers sont cités, étant en charge du « *sauvetage et de la lutte contre les sinistres en général* ».

La loi genevoise d'application des dispositions fédérales en matière de protection de la population (LProPop, G 3 03) confirme l'existence de cinq organisations partenaires en matière de protection de la population : la police, les sapeurs-pompiers, la santé publique, les services techniques et la protection civile (art. 2 LProPop). C'est le règlement sur l'organisation de l'intervention dans des situations exceptionnelles (dispositif Osiris) (ROsiris, G 3 03.03) qui établit les « *organes de conduite et les modalités de fonctionnement nécessaires aux pouvoirs publics pour faire face à des situations exceptionnelles en vue de protéger la population, les infrastructures et les bases de la vie* » (art. 1 ROsiris).

Outre les dispositions évoquées ci-dessus, le dispositif genevois en matière d'incendie et de secours est principalement encadré par la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers (LPSSP, F 4 05) ainsi que son règlement d'application (RPSSP, F 4 05.01). Cette loi régit en effet les « *mesures de prévention et de lutte contre les sinistres* » et « *fixe le statut des sapeurs-pompiers* » (art. 1). L'article 12 de la loi précise la composition des services de défense du canton :

«

- a) *un service permanent formé de sapeurs-pompiers professionnels capables d'intervenir 24 heures sur 24, soit le service d'incendie et de secours;*
- b) *des corps de sapeurs-pompiers volontaires communaux non permanents;*
- c) *le service de sécurité de l'aéroport, dont les missions prioritaires sont fixées par les normes internationales et par la législation fédérale en la matière* »

L'article 14 précise que les services de défense, en collaboration avec les autres services, sont notamment chargés :

«

- a) *du sauvetage des personnes, des animaux, des biens mobiliers et immobiliers, en cas de sinistre;*
- b) *des mesures propres à empêcher la propagation du feu ou d'autres substances dangereuses et les risques d'explosion;*
- c) *de l'extinction du feu;*
- d) *de la lutte contre la pollution par hydrocarbures et autres produits nocifs ou radioactifs;*
- e) *de la lutte contre les inondations;*
- f) *des mesures de sécurité sur les lieux du sinistre;*
- g) *des mesures de protection de lieux publics lors de manifestations particulières;*
- h) *de la protection des objets sauvés* »



L'article 1 du RPSSP prévoit que c'est le DCTI qui est en charge de l'application de la loi et qu'il agit en qualité d'autorité de surveillance (voir le constat 5 au chapitre 5.2.2). Tout ou partie de cette compétence est déléguée à l'office de la sécurité civile et au service de la police du feu.

3.2 Acteurs et chiffres clés

Sapeurs-pompiers volontaires et professionnels en Suisse

En Suisse, la sécurité incendie et secours est un domaine complexe qui relève de la compétence des cantons et des communes. Ainsi, la Suisse compte 26 lois cantonales auxquelles s'ajoutent notamment les différents arrêtés communaux relatifs au fonctionnement des sapeurs-pompiers.

L'organisation du dispositif d'incendie et de secours diffère selon les cantons. Ainsi, 19 cantons sont dotés d'un établissement cantonal d'assurance immobilière responsable aussi bien des aspects financiers qu'opérationnels du dispositif. Les autres cantons, à l'instar de Genève, sont quant à eux dotés de services spécifiques.

Chaque canton ne dispose pas d'un corps de sapeurs-pompiers professionnels. En effet, en 2009, selon des statistiques de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers, on ne recense que 14 corps professionnels parmi les 1'752 organisations de sapeurs-pompiers.

Les problèmes liés à « *la coordination ainsi que le traitement des questions politiques, organisationnelles, techniques et financières qui sont d'intérêt commun pour le domaine des sapeurs* » sont traités au niveau de la Coordination suisse des sapeurs-pompiers (CSSP). La CSSP constitue une conférence spécialisée intercantonale regroupant tous les cantons et la Principauté du Liechtenstein. La CSSP se compose de la Conférence gouvernementale avec tous les conseillers et conseillers d'Etat responsables des services du feu (niveau de conduite politique), de la Conférence des instances avec les directeurs des dix-neuf établissements cantonaux d'assurance-incendie, respectivement de huit responsables d'administrations cantonales (niveau de conduite stratégique et financière) et de la Conférence suisse des inspecteurs sapeurs-pompiers (niveau de conduite opérationnelle).

Sapeurs-pompiers volontaires et professionnels dans le canton

Le dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie et de secours est composé des acteurs suivants :

- un service permanent formé de sapeurs-pompiers professionnels capables d'intervenir 24 heures sur 24, soit le service d'incendie et de secours (SIS) de la Ville de Genève;
- 44 corps de sapeurs-pompiers volontaires communaux non permanents, dont les compagnies de sapeurs-pompiers volontaires de la Ville de Genève rattachées au SIS;
- la division sécurité de l'aéroport (SSA), dont les missions prioritaires sont fixées par les normes internationales et par la législation fédérale en la matière.

Progressivement depuis 2004, la collaboration entre le SIS et les compagnies communales est définie par le concept SP XXI (voir chapitre 3.4). Relativement au SSA, cette division intervient principalement sur le site aéroportuaire.

Bien que le SIS soit un service communal, il intervient dans l'ensemble du canton. Aujourd'hui, ses compétences se basent sur la convention relative à l'intervention du SIS hors du territoire de la Ville de Genève et à sa collaboration avec les services de sécurité de l'AIG de 2008. Les communes versent au SIS une indemnité forfaitaire annuelle calculée au prorata du nombre d'habitants de chaque commune.

Comme indiqué au chapitre précédent, les services de défense du canton sont représentés par le service incendie et secours (SIS) de la Ville de Genève, les corps de sapeurs-pompiers volontaires communaux non permanents (SPV) et la division sécurité de l'aéroport (SSA). La sécurité civile exerce quant à elle un rôle de surveillance du dispositif. Ces quatre acteurs seront successivement présentés ci-après, de même que la Fédération Genevoise des corps de Sapeurs-Pompiers (FGSP) en sa qualité de « représentante » de la grande majorité des corps de sapeurs-pompiers du canton.

L'office de la sécurité civile (SC)

La sécurité civile de l'Etat de Genève est un service qui au fil des ans est passé d'un département à l'autre (4 changements de département). Actuellement, elle dépend du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM). Elle associe des moyens de prévention et d'intervention relevant de différentes entités permanentes et non permanentes, que cela soit en temps de paix ou en temps de guerre.

Cette entité a été créée en 1999, par la réunion du service cantonal de la protection civile et de l'inspection cantonale du service du feu. Ses missions principales sont :

- prévenir la survenance de sinistres
- secourir en assurant des moyens de sauvetage, de soins, et d'assistance
- protéger en garantissant la mise à l'abri des personnes et des biens.

La SC est également en charge de l'application de la LPSSP et agit en qualité d'autorité de surveillance.

La SC s'articule en trois grands domaines (protection civile, protection de la population, feu sapeurs-pompiers) et cinq services au sein desquels collaborent une cinquantaine de personnes :

- l'inspection du feu : contrôle des corps de sapeurs-pompiers, prévention incendie au niveau des aspects organisationnels, sécurité des bâtiments, etc. (7 personnes)
- la formation : formation dispensée aux SP et aux astreints de la protection civile, formation sécurité incendie dans les locaux de l'Etat, information scolaire, etc. (11 personnes)
- la logistique : achats centralisés de matériel et de véhicules, technique et transmissions, maintenance du centre d'instruction, etc. (8 personnes)
- le service de la protection civile : contrôle des corps de la protection civile, contrôle et surveillance des organisations de protection civile, alarme population, etc. (12 personnes)
- direction et administration de la protection de la population (10 personnes).



Les charges et revenus de fonctionnement de la sécurité civile par missions et prestations se présentent ainsi à fin décembre 2009 :

En milliers	Comptes 2009	
	Charges	Revenus
Inspection du feu	2'128	1'882
Formation	1'604	341
Logistique	1'404	31
Service de la protection civile	2'827	399
Direction et administration de la protection de la population	3'993	204
Total	11'956	2'857

Source : comptabilité de l'Etat

Service d'incendie et secours (SIS)

Au 1^{er} septembre 2010, le SIS, rattaché au département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) de la Ville de Genève, est composé de 255.5 équivalents temps plein (ETP) répartis dans les 7 unités suivantes :

- commandement : 2
- services généraux (civils¹) : 45.5
- sapeurs-pompiers professionnels (y compris sapeurs-opérateurs de la centrale d'engagement et de traitement des appels (CETA), voir ci-après) : 152
- sapeurs-pompiers volontaires (chef opérationnel) : 1
- pompiers-sanitaires² : 19
- protection civile : 16
- recrutement et formation : 20

Le SIS peut également s'appuyer sur deux compagnies de plus de cent sapeurs-pompiers volontaires de la Ville de Genève (miliciens) ainsi qu'environ 2'000 miliciens de la protection civile.

Le SIS dispose de trois casernes. La caserne principale, la « 1 », est située à la rue du Vieux-Billard. Elle constitue le centre névralgique du SIS, où se trouvent également la centrale d'engagement et de traitement des appels (CETA – voir ci-après), les ateliers, l'entretien des véhicules, l'état-major et l'administration. Elle est exploitée en permanence, 24 heures sur 24, 365 jours par année. La deuxième caserne, située à la rue des Asters (rive droite), a été mise en service au début des années 1970 pour faire face au développement très important du trafic urbain et par conséquent à l'engorgement des axes d'intervention, particulièrement aux heures de pointe. Le but recherché était de diminuer les risques sur les temps d'interventions dans la zone à haute densité bâtie de l'époque. Elle est ouverte tous les jours de 7h à 21h. La troisième caserne est située à la route de Frontenex. Elle est opérationnelle au même rythme que la « 2 ».

¹ Informaticiens, tailleurs, menuisiers, mécaniciens, personnel administratif, etc. assurant le fonctionnement du service.

² 19 sapeurs-sauveteurs et 5 ambulances composent l'unité sanitaire. Ils sont en principe sollicités par la centrale d'appels d'urgences-santé du «144», mais interviennent automatiquement suite à une alerte du «118» en cas de feu d'appartement, d'accident de la route ou de chantier, de désincarcération, d'accident chimique ou de tentative de suicide.



Elle assure les premiers secours dans le secteur des Eaux-Vives et de Champel, avec un champ d'action qui s'étend jusqu'à Hermance. Dès 21h, l'ensemble des départs s'effectue depuis la caserne « 1 ».

Selon le statut du personnel de la Ville de Genève d'octobre 2009, les missions du SIS sont les suivantes :

- assurer les premiers secours en cas d'incendie et autres sinistres survenant sur le territoire de la Ville de Genève,
- assurer les transports sanitaires urgents au sens de la loi cantonale relative à la qualité, la rapidité et l'efficacité des transports sanitaires urgents,
- assurer l'exploitation de la centrale d'engagement et de traitement des alarmes,
- assurer les services de garde et de prévention contre l'incendie,
- administrer le bataillon des sapeurs-pompiers et des sapeuses-pomprières,
- coordonner l'intervention des services cantonaux et municipaux engagés sur les lieux de sinistre³,
- assurer les tâches communales de la protection civile telles que définies par les lois fédérales et cantonales.

La CETA est une section du SIS qui traite toutes les demandes de secours sur l'ensemble du canton de Genève.

La CETA fonctionne 24h/24h, 365 jours par année grâce à une douzaine d'hommes et femmes sapeurs-opérateurs et à trois personnes occupant des postes de cadres. En plus des appels de la population au « 118 », la CETA répond également aux sollicitations de la police « 117 » et de la centrale d'appels d'urgences-santé « 144 » qui peuvent demander des renforts dans le cadre d'une ouverture d'appartement ou d'une menace de suicide par exemple. Plus de 750 entreprises sont également raccordées à la CETA, qui transmettent des alarmes automatiques.

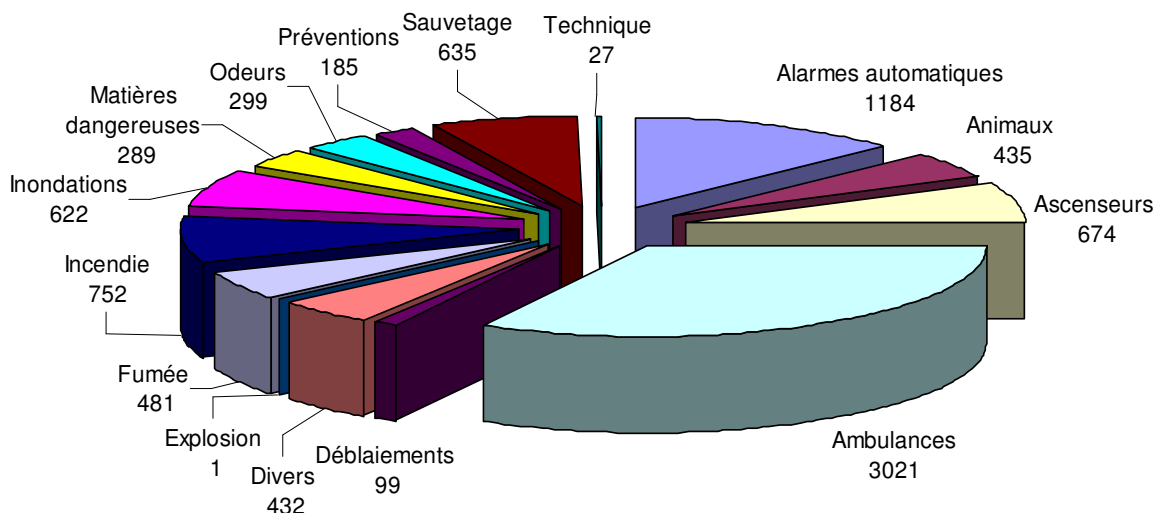
La CETA fonctionne sur la base d'un système entièrement informatisé. Les véhicules et le personnel à disposition, les cartes du canton ainsi que la localisation des appels sont indiqués sur les écrans du sapeur-opérateur. Lorsque la nature et les caractéristiques de l'appel ont été identifiées, un programme informatique, le système d'aide à l'engagement, propose le convoi adapté en termes de type et nombre de véhicules à engager.

Comme indiqué précédemment, le SIS fait partie de l'administration municipale de la Ville de Genève mais intervient sur l'ensemble du canton. En contrepartie, chaque commune lui verse une contribution annuelle calculée au prorata du nombre d'habitants. En 2009, le corps de sapeurs-pompiers de la Ville de Genève a réalisé 9'136 interventions⁴ (dont 3'021 interventions « ambulances ») sur l'ensemble du canton :

³ En 2010, le DIM a demandé au SIS de compléter cette disposition avec la mention « lors de la mise sur pied du dispositif OSIRIS »

⁴ Source : CETA/SIS – Janvier 2010. Interventions SIS seul ou en collaboration avec les SPV communaux.

Répartition du nombre d'interventions par catégories (2009)



En 2009, le SIS est intervenu 5'793 fois en Ville de Genève, soit 63 % du total des interventions, et 3'343 fois dans les communes genevoises soit 37 %.

Le parc du SIS compte plus de cent véhicules⁵. En particulier, le SIS dispose de plusieurs autopompes ou tonnes-pompes. Ces véhicules contiennent plusieurs centaines, voire milliers de litres d'eau et d'émulsifiant.

Les charges et revenus de fonctionnement du SIS par missions et prestations se présentent ainsi de 2009 à 2011 :

En milliers de francs	Projet de budget 2011		Budget 2010		Comptes 2009	
	Charges	Revenus	Charges	Revenus	Charges	Revenus
Sapeurs-pompiers professionnels	32'018	14'748	31'752	14'314	31'526	14'460
Sapeurs-sauveteurs	7'353	2'800	7'247	2'800	6'881	1'937
Protection civile	6'318	212	6'079	527	6'142	719
Gestion des organismes de milice	1'669	150	1'726	150	1'766	128
Centre de formation	1'355	2'009	1'342	2'012	1'102	1'695
Encadrement et logistique	2'428	217	2'239	247	2'316	196
Total comptabilité analytique	51'141	20'136	50'385	20'050	49'733	19'135
Charges et revenus présentés en diminution des revenus et des charges	11	11	15	15	195	195
Charges et revenus non incorporables	12	0	32	0	-126	0
Subvention en francs	36	0	66	0	36	0
Subventions en nature	6	0	5	0	6	0
Total comptabilité générale	51'206	20'147	50'503	20'065	49'844	19'330

Source : rapport du conseil administratif à l'appui du projet de budget 2011

Les corps de sapeurs-pompiers volontaires communaux non permanents (SPV)

Depuis juin 2010, date à laquelle les compagnies de pompiers des communes de Dardagny et Russin se sont regroupées, il existe 44 corps de sapeurs-pompiers volontaires pour les 45 communes que compte le canton de Genève. Ces 44 corps représentent plus de 1'650 pompiers miliciens (y compris les pompiers volontaires de la Ville de Genève) qui exercent ainsi cette fonction sur leurs heures de travail ou temps libre.

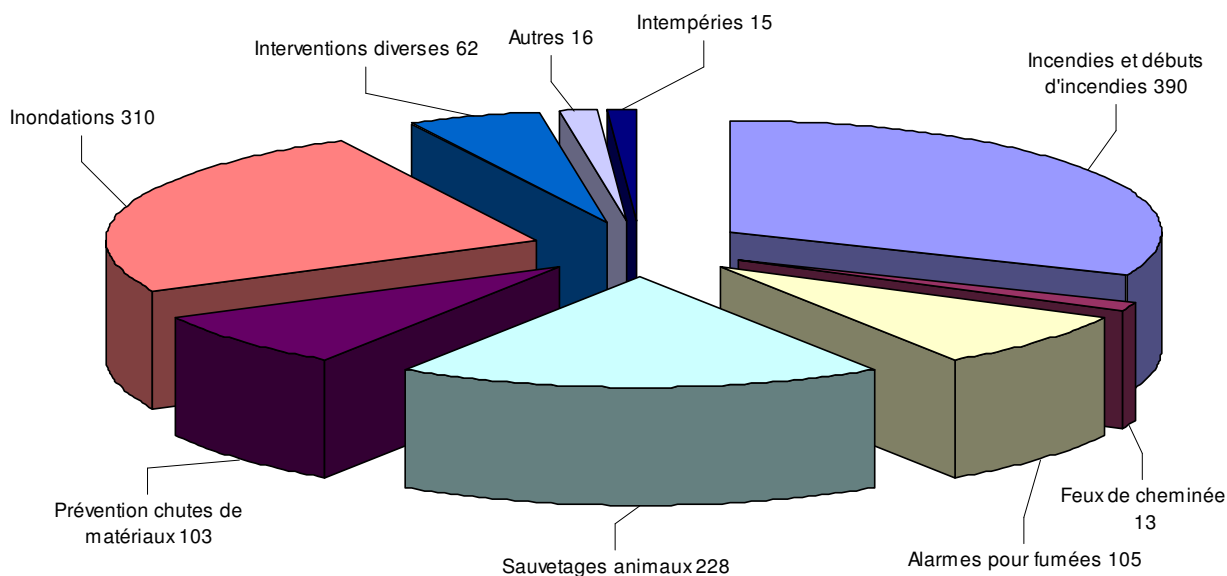
⁵ Tonne pompe, véhicule de transport homme/matériel, véhicule de matériel pionnier/berce, véhicules légers et 4X4, échelle remorquable, moto pompe, bateau.

Selon l'article 6 de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers (LPSSP), les communes sont en effet « *compétentes pour prendre les mesures de défense contre les sinistres sur leur territoire sous réserve des compétences dévolues à d'autres autorités* ». Par ailleurs, « *elles peuvent également, sous forme de groupement intercommunal, convenir d'assumer certaines responsabilités en commun* » (art. 6 al. 3).

Le concept SP XXI, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2004 pour l'arrondissement Arve-Lac et le 1^{er} juin 2007 pour les autres arrondissements, régit les modalités pratiques de collaboration entre les sapeurs-pompiers volontaires et les sapeurs-pompiers professionnels (voir chapitre 3.4 pour plus de détails).

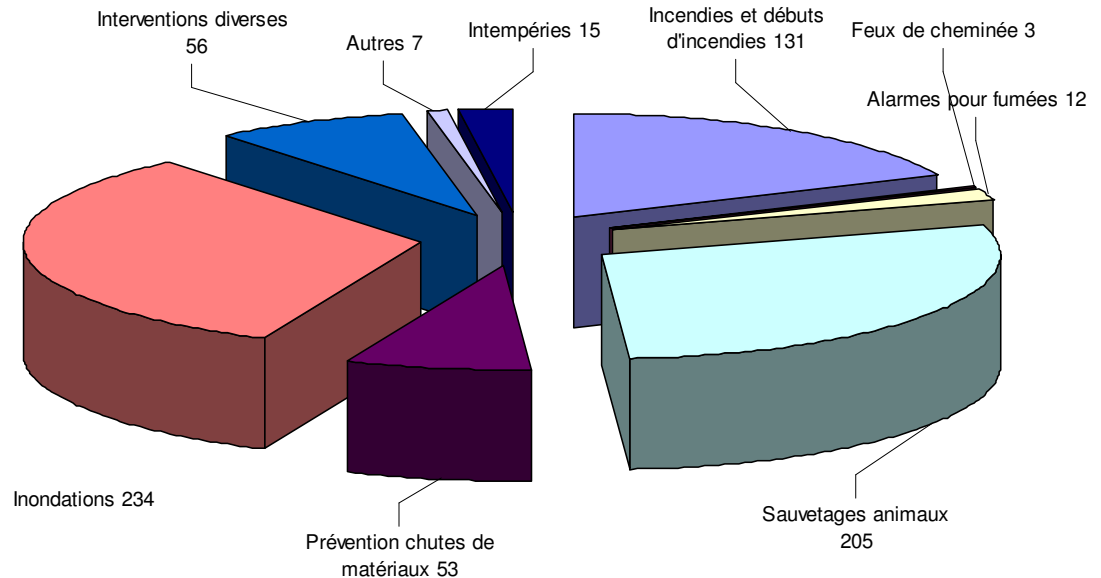
Selon des données issues de la sécurité civile, les SPV ont réalisé 1'242 interventions en 2009 (interventions SPV « seuls » ou en collaboration avec le SIS) réparties de la manière suivante :

Répartition du nombre d'interventions par catégories (2009)



Les interventions des SPV « seuls » se présentent quant à elles ainsi (716 interventions en 2009 selon des données de la sécurité civile) :

Répartition du nombre d'interventions par catégories (2009) SPV "seuls"



Toujours selon des données issues de la sécurité civile, pour l'ensemble des corps de sapeurs-pompiers volontaires (hors Ville de Genève), le parc représente plus de 200 véhicules⁶ dont 27 tonnes-pompes (de moins de 2'000 litres jusqu'à 4'000 litres).

Les charges de fonctionnement des corps de sapeurs-pompiers volontaires (hors Ville de Genève) se sont élevées à près de 20 millions en 2009⁷ (y compris la contribution de 10.75 millions versée au SIS) tandis que les revenus (principalement constitués par la taxe des compagnies d'assurance contre l'incendie) ont atteint environ 2.5 millions. Les investissements 2009 représentaient quant à eux un peu plus de 6 millions.

Les communes sont représentées par l'Association des Communes Genevoises (ACG)⁸ dans les différentes commissions et projets dans lesquels les SPV sont impliqués. Ainsi, à titre d'exemple, un représentant de l'ACG préside la commission technique et financière instaurée par la LPSSP et fait également partie du comité de pilotage du projet ConvergenceS (voir la partie 3.4). L'ACG a notamment pour but « de défendre, promouvoir et représenter les intérêts communs de ses membres face aux autres pouvoirs publics et organismes privés » (art. 5 des statuts de l'ACG). L'ACG a également joué un rôle important dans l'élaboration du concept de collaboration entre les professionnels et les volontaires, nommé SP XXI (voir la partie 3.4).

⁶ Tonne pompe, véhicule de transport homme/matériel, véhicule de matériel pionnier/berce, véhicules légers et 4X4, échelle remorquable, moto pompe.

⁷ Source : fonction « 14 incendie et secours » selon des données du service de surveillance des communes (y compris imputations internes).

⁸ En novembre 2010 a été votée la loi 10740 transformant l'ACG en une corporation de droit public (il s'agissait auparavant d'une association de droit privé)



Division de sécurité de l'aéroport (SSA)

L'Aéroport International de Genève (AIG) a créé le service de sécurité de l'Aéroport (SSA) en 1948. Le SSA, qu'on nomme aujourd'hui division Sécurité, est une des neuf divisions de l'AIG. Elle est composée de :

- un état-major (y compris administration) : 8 personnes;
- quatre sections d'intervention (sapeurs feu) : 71 personnes;
- une section de surveillance : 71 personnes;
- une section de transmission : 12 personnes;
- un groupe sanitaire (ambulanciers, infirmières et nurses) : 29 personnes

A fin septembre 2010, le SSA compte ainsi près de 200 personnes. Pour répondre au souci constant en faveur de la sécurité des passagers et afin d'appliquer les normes les plus strictes en vigueur dans ce domaine, la sécurité fait l'objet d'une attention toute particulière. Ainsi, la division de sécurité de l'Aéroport doit faire face 24 heures sur 24 à une grande variété de missions :

- sécurité des avions et autres aéronefs (interventions ponctuelles ou de surveillance);
- lutte contre le feu;
- assistance paramédicale;
- secours en cas de catastrophe;
- convoyage de véhicules sur le tarmac (en particulier lors d'accueils diplomatiques);
- organisation du dispositif déblaiement de la neige;
- surveillance des entrées de service de l'AIG.

La convention relative à l'intervention du SIS hors du territoire de la Ville de Genève et à sa collaboration avec les services de sécurité de l'aéroport international de Genève fixe les modalités d'intervention du SSA (article 4) :

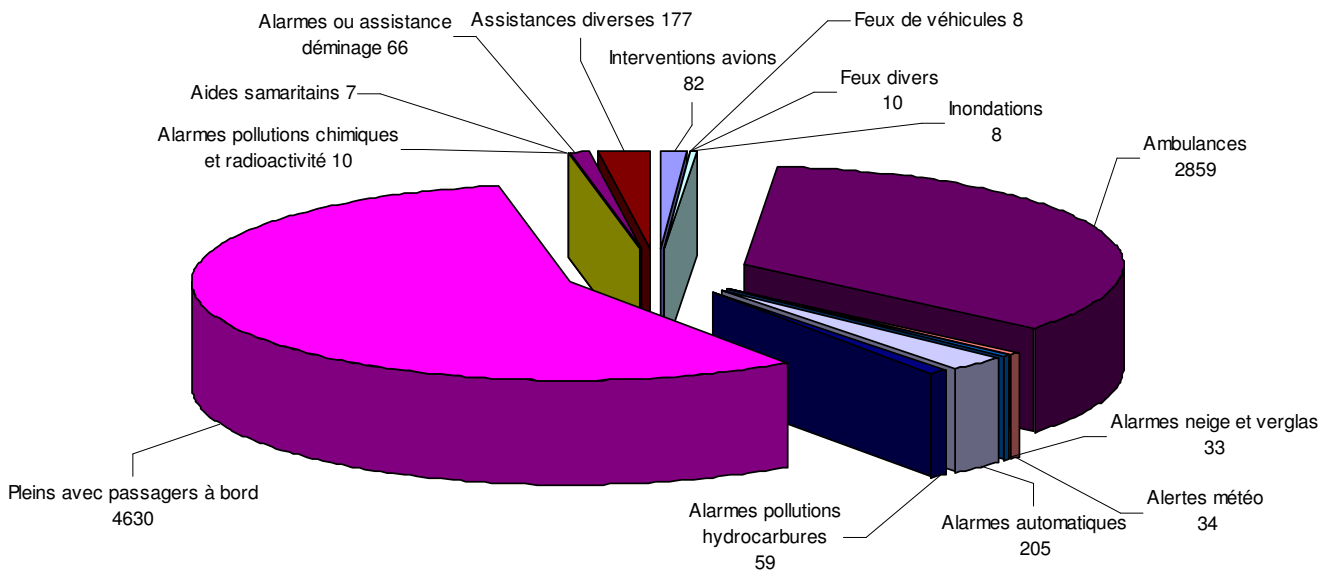
« le SSA intervient en conformité des dispositions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), en premier échelon :

- a) en cas de sinistre d'aéronef dans la zone aéroportuaire ou dans son voisinage,*
- b) en cas de sinistre d'aéronef survenant dans un autre point du canton, ainsi que sur le territoire français, dans les limites fixées à l'article 1, alinéa 2 de la convention,*
- c) à la demande du SIS, dans la mesure du possible, lors d'incendie important survenant sur le territoire cantonal ».*

A noter que le SSA dispose de sa propre centrale d'engagement. En 2009, le SSA a réalisé 8'188 interventions⁹ (dont 2'859 interventions « ambulances ») réparties de la manière suivante :

⁹ Source : SSA

Répartition du nombre d'interventions par catégories (2009)



Le parc du SSA compte plus d'une trentaine de véhicules¹⁰ (hors engins divers). Les charges et revenus de fonctionnement du SSA par missions et prestations se présentent ainsi à fin décembre 2009 :

En milliers de francs	Comptes 2009	
	Charges	Revenus
Etat-major administration	1'864	44
Sapeurs feu	9'964	0
Section de surveillance	6'476	0
Transmission	1'559	0
Groupe sanitaire	3'559	1'655
Total	23'422	1'699

Source : AIG

La fédération genevoise des corps de sapeurs-pompiers (FGSP)

Fondée le 5 décembre 1897, la fédération exista tout d'abord sous le nom d'Union Cantonale Genevoise des Officiers de Sapeurs-Pompiers, avant d'être remplacée le 19 novembre 1922 par la Fédération Genevoise des corps de Sapeurs-Pompiers (F.G.S.P.). Ses buts sont les suivants :

- créer et maintenir un lien entre les corps de sapeurs-pompiers du canton, tout en respectant leur autonomie
- développer et uniformiser les méthodes de lutte contre les sinistres
- instruire les sapeurs-pompiers du Canton en collaboration avec le département
- collaborer avec le département cantonal compétent à l'accomplissement des missions qui lui sont assignées par la loi
- représenter les sapeurs-pompiers genevois à la fédération suisse des sapeurs-pompiers (F.S.S.P.) ainsi qu'au groupement latin de celle-ci.

¹⁰ Tonne pompe, véhicule de transport homme/matériel, véhicule de matériel pionnier/berce, véhicules légers et 4X4.

La quasi-totalité des compagnies de sapeurs-pompiers du canton ainsi que 3 corps de pompiers d'entreprises (Givaudan, HUG et SIG) sont adhérents à la FGSP. En 2009, les produits de la FGSP ont représenté 32'710 F dont 4'000 F de subvention versée par le canton (sécurité civile).

La FGSP est membre de la commission consultative chargée de donner son avis sur les orientations générales de l'Etat et des communes sur les projets de construction, les problèmes techniques et l'organisation de la prévention et de la défense. Elle est également membre de la commission de l'équipement et du matériel ainsi que de la commission technique et financière.

3.3 Synthèse des moyens

La Cour présente ci-après une synthèse par acteur des principaux chiffres clés relatifs au dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie et de secours, l'ensemble des missions « autres » (ambulances, sûreté, protection civile, etc.) ayant été exclues :

Chiffres clés	SSA	SIS (Ville de Genève)	SPV (communes hors Ville de Genève)	SC (d)	Elimination des opérations réciproques (f)	Total net
Charges de fonctionnement (moyenne 2007-2009) (a)	12'752'464	38'766'758	18'872'996	ND	-10'533'334	59'858'884
Revenus de fonctionnement (moyenne 2007-2009) (a)	-69'632	-16'177'238	-2'458'296	ND	10'533'334	-8'171'832
Dépenses d'investissement (moyenne 2007 - 2009) (a)	1'518'977	1'779'023	4'953'758	ND	0	8'251'758
Nombre de sapeurs pompiers (b)	77	171 SPP et 217 SPV	1'449	ND	0	1'914
Nombre d'interventions (moyenne 2008-2009) (c)	5'272	5'814	1'200	157	-483	11'960
Nombre de véhicules à fin 2010 (e)	31	104	202	6	0	343

(a) Pour le SIS et les SPV, données financières de la fonction 14 "incendie et secours" (y compris imputations internes) du service de surveillance des communes. Pour le SIS et le SSA, seul le coût des activités "pompiers" a été considéré. Pour le SSA, données de l'AIG.

(b) Données à fin 2008 pour les SPV des communes (source : sécurité civile) et à fin 2010 pour le SIS et le SSA (source : SIS et SSA). Seuls les effectifs pompiers ont été retenus.

(c) Le nombre d'interventions indiqué pour le SIS et les SPV englobe les interventions mixtes (interventions SIS et SPV) soit un peu plus de 480 interventions en moyenne entre 2008 et 2009. Source : sécurité civile, SSA, SIS/CETA. A noter que les informations relatives à deux communes n'ont pu être obtenues.

(d) ND : non disponible. L'organisation de la comptabilité analytique de la sécurité civile ne permet pas en l'état de déterminer avec précisions le coût consacré exclusivement au dispositif incendie et secours.

(e) Tonne pompe, véhicule de transport homme / matériel, véhicule de matériel pionnier / berce, véhicules légers et 4X4, échelle remorquable, moto pompe, bateau. Source : SSA, SIS, sécurité civile. A noter que les données relatives à deux communes n'ont pu être obtenues.

(f) Elimination des contributions versées par les communes au SIS et des interventions mixtes SIS et SPV.

Le coût total net de fonctionnement (charges – produits) du dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie (hors pompiers d'entreprises) s'élève ainsi à environ 52 millions annuels en moyenne sur les années 2007 à 2009¹¹. Les investissements annuels moyens sur la même période se sont quant à eux élevés à plus de 8 millions.

Les charges du SIS et du SSA sont représentées à hauteur de plus de 80 % par des charges de personnel. Les charges des SPV communaux sont quant à elles constituées à hauteur de 10.5 millions (sur des charges totales de 18.9 millions) par la contribution versée au SIS à titre « d'indemnité » pour son intervention sur le territoire des communes.

¹¹ Ces coûts n'intègrent pas les frais relatifs aux caisses de secours des sapeurs-pompiers.



Au niveau des revenus, nous retrouvons notamment (toujours en moyenne entre 2007 et 2009) :

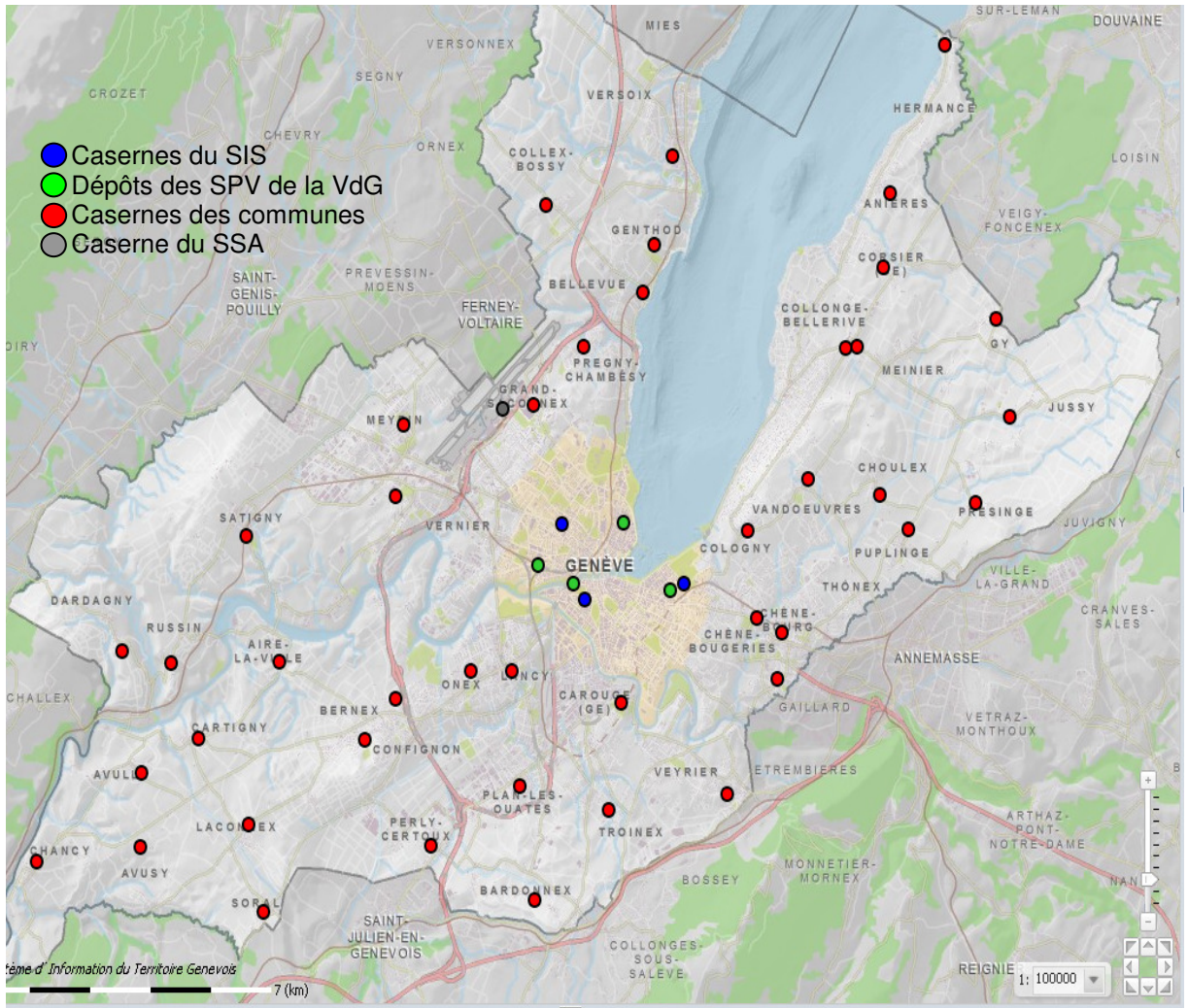
- pour le SIS : les revenus encaissés des communes au titre de la contribution évoquée ci-dessus (environ 10.5 millions), les éventuelles refacturations d'interventions (ascenseurs, alarmes automatiques, etc.) et prestations de services pour tiers (environ 2.5 millions) ainsi qu'une partie de la taxe des compagnies d'assurance contre l'incendie (environ 1.2 million)
- pour les SPV : essentiellement la taxe des compagnies d'assurance contre l'incendie à hauteur de 2 millions.

En effet, selon l'article 457 de la loi sur les contributions publiques (LCP), le produit net de la taxe des compagnies d'assurance¹² est réparti à hauteur de 40 % aux caisses de secours des SP du canton (environ 3.2 millions en 2009), 15 % à la Ville de Genève (SIS) (environ 1.2 million en 2009), 25 % aux autres communes (environ 2 millions en 2009) et 20 % à l'Etat de Genève (sécurité civile) (environ 1.7 million en 2009).

En 2008 et 2009, les 1'900 sapeurs-pompiers du dispositif ont par ailleurs réalisé une moyenne de près de 12'000 interventions avec près de 340 véhicules. L'emplacement des casernes sur le canton peut être représenté ainsi (la commune de Céligny n'a pas été représentée¹³) :

¹² Selon l'article 455 de la LCP, « les compagnies d'assurance privées contre l'incendie qui opèrent dans le canton sont soumises, à titre de contribution aux frais nécessités par le service de prévention et de lutte contre les incendies, à une taxe annuelle minimale de 5 centimes pour 1'000 F de la somme assurée par elles l'année précédente. Un taux supérieur de cette taxe annuelle peut être fixé conventionnellement ».

¹³ Les appels au numéro 118 aboutissent à la centrale de traitement des alarmes de l'établissement cantonal d'assurance du canton de Vaud qui engage les moyens nécessaires, en provenance notamment du centre de renfort de Nyon qui intervient en premier échelon et la compagnie volontaire de Céligny qui intervient en appui. Le SIS peut être appelé en renfort en cas de sinistre majeur.



En termes de véhicules, la répartition en 2010 est la suivante :

Type de véhicule	SSA	SIS (Ville de Genève)	SPV (communes hors Ville de Genève)	SC	Total
Tonne pompe	6	8	27	0	41
Véhicule de transport homme / matériel	5	35	23	2	65
Véhicule de matériel pionnier / berce	9	17	36	0	62
4X4 / véhicule tracteur / véhicules légers	11	32	38	4	85
Echelle remorqueable	0	6	11	0	17
Motopompe type 2	0	2	67	0	69
Bateau	0	4	0	0	4
Total	31	104	202	6	343

3.4 Projets de modification de l'organisation du dispositif d'intervention secours et incendie

Projets de réformes abandonnés et motion en suspens

En 1983 déjà, sous la présidence de M. Pierre Wellhauser, Conseiller d'Etat chargé du département de l'intérieur et de l'agriculture, un groupe de travail avait été mis en place afin d'établir une étude portant sur la réorganisation des services de secours contre l'incendie.

Cette étude faisait ressortir les transformations passées et à venir concernant le déplacement des centres habités et industriels en dehors de la Ville de Genève et l'accroissement du parc de véhicules engorgeant la ville et sa périphérie.

Le rapport faisait état de trois propositions en mettant en avant la création de centres de secours régionaux placés sous l'autorité cantonale et le maintien des corps de sapeurs-pompiers volontaires.

Cette solution présentait, selon ses initiateurs, les avantages suivants :

- une organisation centralisée des secours ;
- une attribution de compétences à l'Etat pour des interventions de caractère cantonal ;
- de meilleures liaisons et coordinations avec les services de l'Etat proches des services du feu : protection civile, service de sécurité incendie, géologie, faune ;
- une uniformité du commandement ;
- des frais sensiblement inférieurs au système actuel ;
- une meilleure rapidité d'intervention

Aucune suite concrète n'a été donnée à ce rapport.

En juillet 1998, un cabinet d'audit externe rendait un rapport d'évaluation sur l'établissement de la valeur économique du SIS. Ce rapport intervenait dans le cadre de mesures à prendre pour améliorer la situation économique de la Ville de Genève et envisager ainsi l'éventualité pour le Conseil administratif de l'époque de se séparer du SIS.

Outre de déterminer la valeur économique du SIS, le rapport poursuivait deux objectifs majeurs dans l'autonomisation du SIS :

- équilibrer les budgets et comptes de fonctionnement
- obtenir un financement adéquat pour des investissements actuels et futurs.

Aucune suite concrète n'a été donnée à ce rapport.

En décembre 1999, la Sécurité Civile avait présenté un projet de regroupement des différents acteurs du dispositif d'incendie et de secours dans une entité appelée « Sécurité Civile Genève ». Les grands principes de ce regroupement étaient :

- autonomie de gestion : statut autonome
- financement par contrats de prestations, subventions d'assurances et recettes de facturation
- commandement unique : unité et exclusivité de commandement dans l'intervention

- formation centralisée : un centre de responsabilité pour la formation, un programme de formation avec tronc commun et spécialisation, formation continue, etc.
- logistique regroupée : centralisation des études techniques et des achats, rationalisation des maintenances, regroupement des moyens par régions et redimensionnement
- régionalisation : découpage géographique optimal pour les pompiers volontaires et la protection civile, nombre de régions limité.

Aucune suite concrète n'a été donnée à ce projet.

En novembre 2007, 10 députés ont déposé au Grand Conseil une motion (M 1796) pour des « sapeurs-pompiers efficaces ». Celle-ci invite le Conseil d'Etat :

- à réexaminer l'organisation des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels du canton de Genève ;
- à recenser l'ensemble des moyens disponibles de manière à rationaliser les acquisitions de matériels ;
- à envisager la création d'un établissement cantonal autonome englobant le SIS, la Sécurité Civile et les pompiers volontaires des communes et leurs autorités respectives.

Cette motion a été renvoyée à la commission des affaires communales, régionales et internationales en novembre 2008. Etant en attente du rapport de la sécurité civile concernant le bilan de la mise en oeuvre du concept SP XXI, la commission n'a pas encore rendu de rapport sur le sujet.

Concept sapeurs-pompiers XXI (SP XXI)

Le projet de concept « Sécurité civile Genève » lancé en 1999 n'ayant pas abouti, l'Association des communes genevoises (ACG) et le conseil administratif de la Ville de Genève ont exprimé, début 2000, leur volonté de relancer les discussions dans le domaine des services du feu, où les divergences constatées, notamment financières, avaient été particulièrement marquées.

C'est ainsi qu'à leur initiative et avec l'aval du département de l'intérieur, de l'agriculture, de l'environnement et de l'énergie, alors en charge des services du feu, un groupe de travail composé de représentants du SIS et du comité de la Fédération genevoise des sapeurs-pompiers a été mandaté, afin de proposer une redéfinition des modalités pratiques de collaboration entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Plus particulièrement, les objectifs étaient les suivants :

- assurer la complémentarité entre les services volontaires et professionnels,
- accroître le niveau de compétence des SPV,
- maintenir le niveau de qualité exigé par la population,
- maîtriser l'évolution des coûts.

Les travaux de ce groupe de travail ont abouti à l'élaboration d'un premier rapport intermédiaire en juillet 2001 puis à un deuxième en mai 2002. Le concept proposé s'articule principalement sur l'intervention, selon trois types d'interventions principales et quatre principes forts :

- engagement du SIS seul : le SIS intervient seul, sans les volontaires. Les volontaires sont informés de l'intervention de manière différée. Les SPV peuvent être engagés selon décision opérationnelle du SIS.



- engagement des sapeurs-pompiers volontaires seuls : les SPV interviennent seuls, sans le SIS. Cette procédure ne s'applique que la nuit (de 19h00 à 7h00), les week-ends et les jours fériés avec l'engagement d'un officier de piquet et d'un groupe d'intervention. Outre une collaboration sectorielle, un renfort spécifique du SIS peut être requis.
- engagements mixtes du SIS et des SPV. De jour, le SIS effectue le premier départ et alarme l'officier volontaire de piquet. La nuit, la coordination s'effectue en fonction des renseignements obtenus par la CETA.
- CETA. Elle doit coordonner les engagements et alarmer l'ensemble des sapeurs-pompiers du canton.

Un tableau récapitulatif a été élaboré indiquant qui, du SIS, des SPV ou du SIS et des SPV, devait intervenir en fonction du type d'intervention et de la période (nuit/jour). En particulier, la liste des interventions réalisées par les SPV seuls était annexée au rapport du groupe de travail de mai 2002 (exemples : incendie d'arbres, inondations, etc.).

Ces principes de collaboration entre le SIS et les compagnies volontaires ont été acceptés par l'Association des communes genevoises réunie en assemblée générale le 28 février 2003. Dès lors, l'association des communes genevoises a demandé au département de justice police et sécurité, responsable des services du feu, de diriger la mise en application du nouveau concept d'engagement. Un document intitulé « plan directeur/concept d'engagement concernant la nouvelle collaboration entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires » a ainsi été établi en octobre 2003. Le concept SP XXI est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2004 pour l'arrondissement Arve-Lac. Pour les autres arrondissements, l'entrée en vigueur s'est effectuée dès le 1^{er} juin 2007 (la commune de Céligny est hors du concept).

Projet ConvergenceS

Fin 2007, le SIS a alerté le magistrat en charge du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) des problèmes qu'il rencontrait depuis plusieurs années avec la caserne 2, située rue des Asters. Il était notamment relevé que la caserne était trop petite et mal équipée, qu'elle était encastrée dans des immeubles d'habitation et que la sortie des véhicules pour l'intervention était très difficile. Le SIS demandait au magistrat en charge du DEUS qu'une solution permettant de mieux assurer l'implantation des bases de départ du SIS et d'améliorer le dispositif opérationnel du SIS soit mise en œuvre dans de brefs délais.

Face à ce constat, la Ville de Genève a entrepris des démarches en vue de créer une nouvelle caserne du SIS en rive droite et un centre de formation en remplacement de la caserne des Asters. Un terrain susceptible d'accueillir la caserne et son centre de formation a ainsi été proposé sur la commune de Vernier par le service de l'urbanisme en collaboration avec le service de l'architecture. Suite à cette proposition, la Ville de Genève a décidé de mandater une société en octobre 2007 afin notamment de vérifier la pertinence de la localisation de ce terrain par rapport aux temps d'intervention que le SIS devait respecter.

Notamment suite à l'analyse des temps d'intervention du SIS par rapport au terrain, le mandataire a finalement donné un préavis défavorable à cette proposition de terrain du fait notamment de « *risques technologiques importants à proximité du site* ». Pour le futur, le mandataire recommandait plusieurs étapes dont « *l'examen de la faisabilité d'un rapprochement entre le SSA et le SIS dans le cadre d'une complémentarité opérationnelle dans la zone aéroportuaire (infrastructure logistique et moyens d'intervention)* ».

Ainsi, une deuxième étude a été confiée à ce même mandataire en août 2008 avec pour objectif « *d'étudier le potentiel d'implantation offert par le secteur de l'aéroport* » et de porter une appréciation sur les conséquences d'un rapprochement SIS/SSA. Le mandataire avait conclu son étude en indiquant qu'un rapprochement avait tout son sens et que la pertinence du projet de faisabilité d'une caserne SIS dans le périmètre aéroportuaire était reconnue par tous les acteurs de l'étude.

Suite à diverses études, dont les objectifs et conclusions sont exposés en détail au chapitre 7.1, la première séance du comité de pilotage (COPIL) du projet appelé ConvergenceS a lieu en avril 2009. Ce COPIL regroupe des membres de l'AIG, du SIS, du SSA, du DEUS, de la SC et de l'ACG.

Le projet ConvergenceS comprend ainsi deux volets distincts :

- la fusion entre le SIS et le SSA
- la transformation de l'actuelle caserne du SSA pour en faire une caserne 24/24 heures servant les besoins de l'aéroport et des sapeurs-pompiers professionnels (SPP)

Ce projet est toujours en cours. En novembre 2009, le Conseiller administratif en charge du département de l'environnement urbain et de la sécurité de la Ville de Genève (DEUS) a présenté la charge estimée d'acquisition des bâtiments et des équipements de l'AIG au Conseil administratif de la Ville qui s'élève à environ 46 millions sur un horizon de 10 ans. Du point de vue du contribuable, la charge nette devrait être inférieure car une partie de cette somme équivaut à un transfert d'actifs entre entités publiques ou parapubliques.

Concept sapeurs-pompiers 2015 (SP 2015)

Afin de tenir compte des développements de ces dernières années, la Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers¹⁴ (CSSP) a actualisé en 2008, avec le document Sapeurs-Pompiers 2015, les nouvelles bases régissant l'activité des sapeurs-pompiers en Suisse. Ce concept s'articule autour de 10 grands principes généraux, dont les suivants :

- « *La tâche-clé des sapeurs-pompiers est l'intervention, lors d'incendies, d'événements naturels, d'explosions, d'effondrements, d'accidents ou d'événements ABC, pour la protection de personnes, d'animaux, de l'environnement et des biens matériels.*
Les corps de sapeurs-pompiers ont pour tâche d'assurer immédiatement, et pour une durée limitée, la première intervention en coopération avec la police et le service sanitaire » (Principe 1)

¹⁴ La Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers (CSSP) constitue une conférence spécialisée intercantonale regroupant tous les cantons et la Principauté du Liechtenstein.

- « *Les corps de sapeurs-pompiers de la Suisse et de la Principauté du Liechtenstein se basent sur le système de milice. Certaines villes, agglomérations et entreprises disposent aussi de sapeurs-pompiers professionnels.
Le système de milice doit être maintenu.
Les formations de milice et les éléments ou organisations professionnels sont complémentaires* » (Principe 3)

- « *Le numéro d'urgence 118 aboutit à une centrale d'alarme exploitée par du personnel professionnel.
Le temps de mise sur pied entre la réception de l'appel d'urgence et la réception de l'alarme par les forces d'intervention ne doit pas dépasser 180 secondes (temps de référence); les instances cantonales responsables des sapeurs-pompiers règlent la mise sur pied.
Pendant une année civile, le temps de référence doit être respecté dans 95 % des cas.
Les fonctions du système d'alarme des sapeurs-pompiers importantes sur le plan de la sécurité doivent être redondantes* » (Principe 7)

- « *Pour les interventions de sauvetage et de lutte contre le feu, les temps de référence ci-après doivent être respectés :*

Après la mise sur pied des forces d'intervention, l'élément de première intervention des sapeurs-pompiers arrive sur le lieu d'engagement dans les temps de référence ci-dessous :
 - *dans un délai de 10 minutes dans les zones principalement à forte densité de constructions,*
 - *dans un délai de 15 minutes dans les zones principalement à faible densité de constructions,**[...] » (Principe 8)*

Une procédure de consultation a été initiée en novembre 2008 afin que les intéressés puissent prendre position sur ces principes. Cette procédure de consultation a pris fin en février 2009.

En date du 4 février 2009, le Conseil d'Etat avait accueilli « *de manière très positive le concept « Sapeurs-pompiers 2015 », qui correspond bien aux attentes actuelles quant à l'organisation des sapeurs-pompiers du canton ainsi qu'aux développements futurs*¹⁵ ».

En date du 3 février 2009, le conseiller administratif en charge du DEUS a fait part de sa position négative vis-à-vis de ce rapport. Il indiquait notamment que les réalités du monde moderne auxquelles les sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires doivent faire face sont occultées dans le rapport et qu'il ne pouvait ni l'utiliser ni l'approuver.

Quant au commandant du SSA, il a fait part de sa position en date du 22 janvier 2009 dans laquelle il indiquait, qu'en l'état actuel, il n'était pas possible d'adhérer au concept car il présentait notamment « *un manque de vision réaliste et surtout inapplicable qui pourrait péjorer l'avenir du système sapeurs-pompiers* ».

¹⁵ Extrait du courrier du Conseil d'Etat à la Coordination Suisse des Sapeurs-Pompiers daté du 4 février 2009.

4. REMARQUE LIMINAIRE

A titre liminaire, la Cour tient à saluer la grande implication quotidienne des sapeurs-pompier professionnels et volontaires au service de la population. Ainsi, les constats ci-après ne visent en aucune manière à remettre en cause l'efficacité et la qualité du travail effectué par les sapeurs-pompier professionnels et volontaires.

Néanmoins, la Cour observe des faiblesses et des inefficiences dans l'organisation du dispositif d'intervention en matière d'incendie et de secours. Celles-ci sont présentées dans les chapitres 5 à 7.

5. ANALYSE – ORGANISATION ET SURVEILLANCE DU DISPOSITIF

5.1 Organisation du dispositif

5.1.1 Contexte

L'organisation des sapeurs-pompier professionnels et volontaires est régie par un ensemble de bases légales et réglementaires (voir chapitre 3.1), dont les principales sont :

- L'article 17 de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompier (LPSSP), qui stipule que chaque commune « *organise, équipe et entretient à ses frais un corps de sapeurs-pompier dont l'importance est proportionnelle aux risques existants sur son territoire et à l'étendue de celui-ci* ».
- L'article 18 du règlement d'application de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompier (RPSSP), qui précise que l'effectif de chaque corps est fixé par le département de tutelle (soit dans les faits la sécurité civile rattachée au département de l'intérieur et de la mobilité), après consultation de la commune. Pour ce faire, la sécurité civile s'est basée sur les paramètres retenus par le concept « Sapeurs-pompier 2000 plus », ouvrage édité par la conférence gouvernementale pour la coordination du service du feu (CGCSF). Le règlement précise également que le nombre et la surface des locaux tiennent compte de l'importance de la population, de la superficie de la commune, des voies de communication, de la situation géographique et des risques.
- L'article 6 LPSSP indique par ailleurs que les communes peuvent, sous forme de groupement intercommunal, convenir d'assumer certaines responsabilités en commun.
- L'article 34 LPSSP stipule, concernant les interventions sur le terrain (hors dispositif Osiris qui régleme l'organisation de l'intervention dans des situations exceptionnelles), que les compétences des chefs de corps de sapeurs-pompier professionnels et volontaires, dans le cadre de la coordination lors d'un engagement, sont fixées par voie réglementaire.

Quant aux interventions sur les lieux de « catastrophes », elles sont réglementées par le ROsirir. Dans le cadre d'une intervention incendie et secours, ce règlement prévoit aux articles 7 et 11 que le commandement est donné au SIS lorsqu'il ne s'agit pas d'une intervention en rapport avec le trafic aérien à proximité de l'aéroport. Concernant la gestion des catastrophes, la délégation du Conseil d'Etat à la protection de la population a approuvé, en date du 31 août 2010, une analyse globale des risques du Canton de Genève basée sur le concept fédéral « Kataplan ». Cette analyse traite exclusivement des événements de type « catastrophes ». Ce rapport ayant été classé par le comité de pilotage « usage réservé exclusivement aux organes de protection de la population », la Cour n'en reproduira aucun passage dans le présent rapport.

- L'article 18 LPSSP précise, relativement au financement du SIS, que la participation des communes aux frais de fonctionnement et aux investissements du SIS est fixée par une convention.

Outre les dispositions légales, le plan directeur SP XXI précise au niveau organisationnel que la planification des équipements et du matériel, ainsi que leur attribution aux corps de sapeurs-pompiers doivent être effectuées en fonction de leur mission. En outre, l'attribution des moyens doit être adaptée localement et régionalement, en fonction des risques et des dangers. Certaines compagnies de sapeurs-pompiers peuvent être équipées de moyens particuliers (tonne pompe, etc.) en fonction de risques spécifiques.

5.1.2 Constats

- 1 Compte tenu notamment des bases légales en vigueur, le dispositif incendie actuel (besoins humains et matériels y compris casernes) se fonde sur les frontières communales et non sur une réflexion opérationnelle portant sur les risques cantonaux.

Il en découle en particulier les conséquences suivantes :

- hors dispositif Osiris, aucune analyse portant sur l'identification des risques et des besoins et moyens à mettre en œuvre afin de les gérer n'a été réalisée. Il n'existe notamment pas de vision ou réflexion à l'échelle cantonale quant à des emplacements « adéquats » de casernes.
- d'un point de vue cantonal, les emplacements des casernes démontrent une inefficience dans l'utilisation des moyens d'intervention. A titre d'illustration, la Cour relève les faits suivants :
 - o les trois casernes des communes de Chêne-Bourg, Chêne-Bougeries et Thônex sont situées à une distance entre elles de 900 mètres et 1.9 kilomètre (respectivement distance minimale et maximale) et ce pour couvrir un territoire total de moins de 10 km². Ces casernes possèdent chacune un tonne-pompe, un ou plusieurs véhicules de transport de matériels/personnes et un ou plusieurs véhicules légers;
 - o les communes de Lancy et Onex ont construit, à une année d'intervalle, 2 casernes situées à seulement un kilomètre l'une de l'autre pour un coût total de 13.5 millions¹⁶.

¹⁶ Le coût des « maisons sécurité », englobant les casernes, s'est élevé à environ 10.5 millions pour Lancy et environ 3 millions pour Onex.

- à ce jour, seules les compagnies de Russin et Dardagny ont fusionné comme le permet la loi.
- 2 Au-delà des minima édictés par la commission de l'équipement et du matériel (se référer au chapitre 5.2), la Cour a constaté que les communes disposent d'une marge de manœuvre importante dans leurs achats de véhicules.
- Il en découle en particulier les conséquences suivantes :
- des différences importantes de véhicules entre communes sont constatées rendant l'« interopérabilité » entre corps de sapeurs-pompiers difficile. En effet, les spécificités des véhicules demandent souvent une formation et des connaissances particulières qui augmentent la difficulté d'utilisation par des sapeurs non formés à ces spécificités.
 - malgré une proposition de la Ville de Genève au printemps 2010 de regrouper certains achats de véhicules, aucun achat groupé de véhicules entre communes n'est pour l'heure prévu alors que le marché pour les années 2010 à 2012 a été évalué à environ 3.5 millions par le SIS et représente 10 véhicules. A titre d'illustration concernant les économies possibles, la Cour a obtenu un exemple concret d'économie réalisable suite à un achat groupé de trois tonnes-pompes (valeur unitaire supérieure à 500'000 F) en lieu et place de trois achats isolés. Cette économie représentait environ 4 %, soit 60'000 F pour trois véhicules. Il est fort probable que le pourcentage soit plus important en négociant sur une quantité encore plus grande et en visant une meilleure standardisation des équipements.
 - les communes n'utilisent pas systématiquement les compétences disponibles au SIS dans le cadre de l'élaboration d'appels d'offres publics. Ainsi, certaines communes ont recours à des experts pour réaliser leurs acquisitions de véhicules, ce qui engendre des coûts supplémentaires. A titre d'illustration, une commune ayant récemment acquis un tonne-pompe a eu recours à un expert externe pour un coût de 9'000 F (environ 1.5 % de la valeur du marché) afin d'élaborer l'appel d'offre public.
 - la situation actuelle rend impossible la conclusion de contrats globaux de maintenance pour les véhicules. Ainsi, de manière générale, une augmentation du coût global de la maintenance est constatée.
- 3 De manière générale, aucune anomalie significative n'a été détectée dans les dossiers d'appels d'offres publics analysés par la Cour et relatifs à des achats de véhicules et de matériels de formation (caisson feu).
- 4 Pour les interventions au jour le jour (hors dispositif Osiris), il n'existe aucune base légale ou réglementaire définissant la structure de commandement de la place sinistrée faisant intervenir les différentes parties prenantes (sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, sécurité civile, etc.). En conséquence, dans la pratique, si le commandement de la place sinistrée est généralement de la responsabilité du SIS, il s'effectue toutefois selon la seule bonne volonté des divers acteurs engagés qui peut parfois faire l'objet de divergences.
- 5 Contrairement à ce que prévoit l'article 18 de la LPSPP, il n'existe aucune convention en vigueur décrivant précisément les modalités de répartition de la charge financière entre les communes. En effet, la convention relative à l'intervention du SIS hors du territoire de la Ville de Genève et à sa collaboration avec les services de sécurité de l'AIG de 2008 ne détaille pas les modalités de participation financière des communes au coût de fonctionnement du SIS. Cette situation crée une insécurité juridique.

5.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** tient principalement à l'absence d'analyse des risques réalisée au niveau cantonal.

Le **risque financier** tient à une utilisation inefficace des moyens et à l'absence d'achats groupés.

Il existe un **risque de conformité** avéré lié à :

- l'absence de base légale ou réglementaire définissant la structure de commandement de la place sinistrée
- l'absence de convention décrivant précisément les modalités de répartition de la charge financière entre les communes

5.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La Cour recommande au DIM, en y intégrant les parties prenantes concernées, d'effectuer une analyse des risques opérationnels au niveau cantonal devant permettre de :

- définir une stratégie à long terme concernant les interventions hors dispositif Osiris au niveau cantonal et non plus au niveau communal
- identifier et définir le niveau de risque « acceptable »
- si nécessaire, faire évoluer les missions et interventions des sapeurs-pompiers qu'ils soient volontaires ou professionnels
- redéfinir les modalités de collaboration entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires en tenant compte des différences et complémentarité que présentent les deux corps (voir la partie 6.1.2 concept SP XXI et les recommandations y afférentes)

Les résultats de cette analyse de risques doivent permettre d'identifier les besoins en moyens humains et techniques et plus précisément :

- l'effectif des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires en fonction de la collaboration et des interventions dont chaque corps aura la responsabilité,
- le nombre et l'emplacement des casernes des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels,
- le nombre de véhicules et leurs caractéristiques nécessaires à la couverture des risques identifiés et du niveau de risque acceptable déterminé,
- les possibilités de regroupement de corps de sapeurs-pompiers communaux.

Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande au DIM d'effectuer l'ensemble des modifications légales et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre, sous sa responsabilité, des conclusions résultant de l'analyse des risques.

[cf. constat 2] Une fois la recommandation précédente mise en œuvre, la Cour invite le DIM, en y intégrant les parties prenantes concernées, à définir par voie réglementaire (voire par directives), les véhicules lourds standards nécessaires à la réalisation des interventions des sapeurs-pompiers. Ce même règlement doit donner à la sécurité civile le pouvoir d'accepter ou non des achats de véhicules lourds. Il ne s'agit pas uniquement de fixer des minima mais également de mener une réflexion d'efficacité et d'efficience en vue de permettre une « interopérabilité » entre sapeurs-pompiers communaux.

La sécurité civile, dans son processus d'approbation des achats de véhicules lourds, tiendra ainsi compte :

- de l'analyse globale des risques effectuée tel que recommandé au point précédent (densité, sinistralité de la commune, etc.)
- des moyens à disposition dans un rayon de X km (le rayon peut différer d'une commune à l'autre en fonction des risques identifiés)
- des moyens d'intervention du SIS

La mise en œuvre de cette recommandation devra déboucher sur :

- la mise en place de procédures d'achats groupés des véhicules lourds devant permettre des économies grâce à la standardisation et au volume d'achats
- une efficience accrue par une rationalisation des moyens lourds
- une efficacité accrue par une « interopérabilité » améliorée entre sapeurs-pompiers volontaires des différentes communes

[cf. constat 4] La Cour recommande au DIM de désigner par voie réglementaire le responsable du commandement de la place sinistrée hors dispositif Osiris.

[cf. constat 5] La Cour recommande au DIM de s'assurer de la mise en place d'une convention telle que requise par l'article 18 LPSSP, ou de compléter la convention relative à l'intervention du SIS hors du territoire de la Ville de Genève et à sa collaboration avec les services de sécurité de l'AIG de 2008, en vue de définir clairement les critères et modalités de calcul :

- de la charge financière globale à répartir entre les communes
- de la répartition de cette charge entre communes

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] L'analyse des risques à réaliser devrait notamment tenir compte des paramètres suivants :

- la densité de population
- la topographie
- les sites soumis à l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM)
- les statistiques de sinistralité par quartier/communes
- les statistiques de sinistralité par type d'événements
- l'évolution de la région franco-valdo-genevoise

[cf. constat 4] Sur la base de ses analyses, la Cour estime que ce commandement devrait revenir au SIS, comme cela est le cas pour les événements de type Osiris.

Avantages attendus

Améliorer l'efficience du dispositif genevois en matière d'incendie et de secours : adéquation entre les moyens et les risques identifiés, mise en œuvre d'une politique d'achats groupés, etc.

Standardiser les moyens d'intervention et ainsi favoriser l'« interopérabilité » entre les corps de sapeurs-pompiers.

Clarifier/formaliser la structure de commandement de la place sinistrée ainsi que les modalités de répartition de la charge financière entre les communes.

5.1.5 Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)

Le DIM partage largement les constats et recommandations de la Cour qui sont en parfaite adéquation avec ses propres constatations. Le DIM et la direction du service de sécurité civile sont d'ores et déjà fermement engagés dans un processus allant dans le sens des recommandations de la Cour. Il part toutefois du principe qu'il faut en premier lieu appliquer la législation et les possibilités réglementaires existantes, y compris au niveau de la directive puis entreprendre toute modification ou adaptation utiles des textes légaux.

Cette démarche devrait être la résultante des manques constatés une fois la législation actuelle utilisée dans toute son ampleur, dans le respect du droit fédéral applicable et de l'autonomie communale.

Par ailleurs, il convient aussi d'être attentif aux contraintes socio-politiques particulièrement sensibles dans le domaine de la sécurité civile, au sens large, qui nécessitent une concertation accrue de l'ensemble des partenaires, parties du dispositif genevois en matière d'incendie, de secours et de contrôle.

5.1.6 Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour

L'ACG et les communes auditées par la Cour sont favorables aux recommandations de la Cour. Concernant les recommandations n°1 et 2, les préavis sont d'autant plus favorables que les deux recommandations demandent d'associer les parties concernées. Concernant la recommandation n°5, le préavis est favorable sous réserve du fait qu'une nouvelle formalisation de la contribution financière des communes aux dépenses du SIS ne pourra être menée sans une redéfinition de la gouvernance du dispositif, laquelle devra immanquablement passer par l'évolution vers une structure intercommunale de droit public telle que mentionnée dans la recommandation conclusive (point 8.2 ci-dessous).

Observations particulières de la commune de Lancy au sujet du constat n° 1 de la Cour :

- 1 La Maison de la sécurité de Lancy n'abrite pas seulement les pompiers, mais également l'Office de l'ORPC, les samaritains et les sauveteurs auxiliaires.*
- 2 C'est un projet qui a été imaginé dans les années 1990 et a été finalement construit en 2009.*
- 3 Dans les années 90, plusieurs négociations ont été menées avec les autorités d'Onex pour construire une caserne commune, mais sans succès*
- 4 Même si ces deux casernes sont relativement proches, il est important de rappeler qu'elles couvrent un territoire de 766 hectares comptant environ 46'000 habitants (soit le dixième de la population du canton), avec de nombreuses infrastructures à haut risque.*



Commentaire complémentaire de la Cour

La position de la commune de Lancy n'est pas de nature à modifier le constat de la Cour, à savoir que les emplacements des casernes démontrent une inefficience dans l'utilisation des moyens d'intervention. Par ailleurs, la Cour souligne de manière générale que la pertinence du nombre et de l'emplacement des casernes doit être confirmée par une analyse globale des risques tenant compte de l'ensemble du dispositif.

5.2 Surveillance du dispositif

5.2.1 Contexte

Le RPSSP stipule, à l'article 1, que le département des constructions et technologies de l'information (DCTI) est en charge de l'application de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers et du règlement. Il agit en qualité d'autorité de surveillance et délègue tout ou partie de cette compétence à l'office de la sécurité civile et au service de la police du feu.

Relativement à la surveillance exercée par le département, il convient de noter que la surveillance et le contrôle des caisses de secours et primes d'ancienneté des sapeurs-pompiers sont du ressort du DCTI (art. 10 du règlement sur les caisses de secours et primes d'ancienneté des sapeurs-pompiers des trois arrondissements ruraux du canton de Genève : lac et Arve, Arve et Rhône, Rhône et lac).

Concernant les moyens, et comme indiqué précédemment, l'article 18 du RPSSP prévoit que l'effectif de chaque corps soit fixé par le département, après consultation de la commune. Dans les faits, le canton se base sur le concept « Sapeurs-pompiers 2000 plus » qui définit les critères à prendre en compte dans la détermination des besoins en termes d'effectifs et d'équipements. Ces critères sont les suivants :

- le nombre d'habitants ;
- la valeur d'assurance immobilière ;
- la mise en danger par les dégâts dus aux éléments ;
- les risques d'ordre technologique ;
- les objectifs spéciaux ;
- la topographie ;
- les axes de circulation ;
- les particularités/nécessités cantonales/régionales.

Le concept « Sapeurs-pompiers 2000 plus » indique qu'il convient également de considérer le temps d'intervention ainsi que la distance.

Finalement, il convient de préciser que les bases légale et réglementaire instituent deux commissions :

- une commission consultative (art. 4 et 5 LPSSP) qui a pour mission de donner son avis sur les orientations générales de l'Etat et des communes sur les projets de construction, les problèmes techniques et l'organisation de la prévention et de la défense ;
- la commission de l'équipement et du matériel (art. 34 RPSSP) qui a pour objectif d'établir des normes uniformes pour les équipements, le matériel et les véhicules et de procéder aux appels d'offres. Les équipements achetés par les communes ne répondant pas aux normes édictées par la commission ne peuvent pas obtenir de subventions de la sécurité civile.

5.2.2 Constats

1 La sécurité civile n'a pas pleinement joué son rôle de surveillance du dispositif genevois en matière d'incendie et de secours. Ceci notamment en raison de :

- l'absence d'une définition claire de sa mission et de sa stratégie notamment concernant ses tâches de veille et de surveillance du dispositif. Cet état de fait induit une difficulté pour la sécurité civile à être proactive ;
- faiblesses dans l'organisation de la surveillance et du suivi des compagnies de sapeurs-pompiers volontaires (voir illustrations ci-après);
- l'absence de conditions réglementaires suffisantes lui permettant d'intervenir de manière contraignante.

Il en découle notamment les illustrations et conséquences suivantes :

- la dévalorisation et le discrédit du rôle de la sécurité civile,
- une perte de positionnement et d'image ainsi qu'une perte d'influence sur l'évolution de l'organisation de l'intervention des services de secours,
- la sécurité civile ne connaît pas le coût global du dispositif en matière d'incendie et de secours,
- des officiers de la sécurité civile sont également sapeurs-pompiers volontaires ce qui génère dans certains cas un conflit d'intérêts.
- la sécurité civile ne dispose pas d'un inventaire exhaustif de l'ensemble des moyens d'intervention en matière d'incendie et de secours. Le listing le plus à jour est l'inventaire réalisé pour l'Eurofoot 2008, réactualisé en partie à fin 2010,
- la sécurité civile ne dispose pas de statistiques exhaustives et fiables concernant les interventions des sapeurs-pompiers volontaires. En effet, les statistiques en mains de la sécurité civile ne correspondent notamment pas à celles du SIS. Par ailleurs, la sécurité civile n'est également pas en possession des statistiques d'intervention de l'ensemble des communes,
- la gestion des rapports d'incidents relatifs au concept SP XXI (voir la partie 6.1) n'est pas adéquate :
 - o le suivi des rapports n'est pas formalisé,
 - o pour les rapports dont le suivi a été analysé par la Cour, elle constate que la sécurité civile procède la plupart du temps uniquement à un entretien téléphonique avec une seule des parties concernées sans médiation ou information de l'autre partie.

2 La sécurité civile n'effectue pas son rôle de surveillance des caisses de secours de manière adéquate. En effet, la sécurité civile n'est en possession ni des états financiers ni des rapports d'organe de révision des caisses de secours. L'article 10A du règlement sur les caisses de secours et primes d'ancienneté des sapeurs-pompiers indique pourtant que les comptes ainsi que les rapports de révision sont transmis à la sécurité civile qui peut demander des précisions complémentaires. Ceci tend à démontrer une surveillance passive et limitée.

- 3 Le dernier calcul de l'effectif de chaque corps de sapeurs-pompiers volontaires a été effectué par la sécurité civile en juillet 2009. La Cour observe que certaines données utilisées ne sont plus à jour (par exemple, 40 sites soumis à l'ordonnance sur la protection contre les accidents majeurs (OPAM) sont pris en compte dans le calcul alors qu'il y en a plus de 70 au 18 août 2009). En outre, il convient de noter que les effectifs sont calculés pour garantir une intervention autonome des compagnies de sapeurs-pompiers volontaires, sans tenir compte de l'effectif global (sapeurs-pompiers volontaires et professionnels). De même, la sécurité civile n'effectue pas de calcul de l'effectif souhaité concernant les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires de la Ville de Genève. Cet état de fait ne facilite pas une gestion efficiente des ressources de l'ensemble du dispositif.
- 4 Concernant les commissions instaurées par la LPSSP et son règlement d'application :
 - la commission consultative en matière d'organisation de la prévention et de la défense ne s'est pas réunie depuis 1992. Cette situation constitue une irrégularité par rapport à l'article 2 du RPSSP qui indique que la commission est convoquée au moins une fois par année.
 - les normes fixées par la commission de l'équipement et du matériel, telles que prévues par l'article 34 de la LPSSP, ne sont pas suffisamment « cadrantes » vis-à-vis des communes. Ainsi, la commission n'analyse pas le rapport coût/besoins des achats de véhicules (voir les constats 1 et 2 du chapitre 5.1.2).
- 5 Le transfert de la sécurité civile du DCTI au DIM en 2009 ne s'est pas complètement accompagné des modifications légales et/ou réglementaires y afférentes. A titre d'illustration, le rôle de surveillance de la LPSSP et de son règlement (art. 1 du RPSSP) échoit toujours au DCTI avec la possibilité de déléguer ce pouvoir à la sécurité civile. Par ailleurs, le rôle de surveillance des caisses de secours (art. 10 du règlement sur les caisses de secours et primes d'ancienneté des sapeurs-pompiers des trois arrondissements ruraux du canton de Genève) échoit également toujours au DCTI.

5.2.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel et de contrôle** tient principalement aux insuffisances constatées quant au rôle de surveillance de la sécurité civile.

Le **risque financier** tient à une utilisation inefficace des moyens.

Il existe un **risque de conformité** avéré lié à :

- des comptes ainsi que des rapports d'organe de révision qui ne sont transmis à la sécurité civile
- l'absence de réunion au moins une fois par année de la commission consultative
- des bases légales qui ne sont plus à jour suite au transfert de la sécurité civile du DCTI au DIM

5.2.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] La Cour prend note avec satisfaction que des mesures organisationnelles sont actuellement en cours au sein de la sécurité civile. Elle encourage le DIM à poursuivre son processus de restructuration en portant une attention particulière sur :

- la redéfinition de ses rôles et missions avec fixation d'objectifs afin également d'éviter les conflits d'intérêts
- le désengagement de la sécurité civile au niveau des activités opérationnelles d'incendie et secours
- la mise en place d'un véritable suivi des compagnies de sapeurs-pompiers permettant de jouer pleinement son rôle de haute surveillance. Il conviendra notamment de suivre :
 - o le matériel à disposition de chaque compagnie de sapeurs-pompiers
 - o les effectifs actuels ainsi que les besoins en effectifs
 - o les interventions et incidents de chaque compagnie

En outre, dans l'attente de la mise en place d'un nouveau concept, la Cour recommande à la sécurité civile de mettre en place un suivi approprié des rapports d'incidents SP XXI afin notamment de s'assurer que l'ensemble des rapports donne lieu à une action adéquate.

[cf. constat 2] La Cour recommande au DIM de mettre en place un suivi et une surveillance régulière des caisses de secours. Il est notamment recommandé d'obtenir annuellement les comptes et rapports de l'organe de révision de ces caisses et d'en vérifier les conclusions. Cette disposition est d'ailleurs prévue dans le règlement des caisses.

Par ailleurs, la Cour recommande au DIM de modifier le RPSSP (article 10A) afin de s'assurer que les révisions soient au minimum effectuées par un réviseur agréé. De plus, il conviendrait d'établir des directives à l'attention des organes de révision visant à préciser la nature des contrôles attendus (ayants droit, montants, etc.).

[cf. constat 3] La Cour recommande à la sécurité civile de revoir le calcul des effectifs des compagnies de sapeurs-pompiers volontaires et professionnels. La nouvelle méthode devra principalement se baser sur l'analyse des risques effectuée telle que décrite à la recommandation 1 du chapitre 5.1.2. Elle devra en particulier tenir compte de l'intervention du SIS sur les communes et des interventions des sapeurs-pompiers volontaires.

[cf. constat 4] La Cour recommande au DIM de revoir les responsabilités et tâches de ces deux commissions. Concernant la commission consultative en matière d'organisation de la prévention et de la défense, considérant les projets de réorganisation en cours de la sécurité civile, il conviendra de réactiver son fonctionnement ou de la dissoudre.

Concernant la commission de l'équipement et du matériel, il conviendra notamment de lui attribuer des compétences afin qu'elle puisse émettre des préavis contraignants (sur une base réglementaire ou sous forme de directives) dans le domaine des achats, de concert avec les attributions de contrôle budgétaire exercées par le service de surveillance des communes.

Toutefois, les rôles et responsabilités de ces deux commissions sont à évaluer parallèlement à la mise en place du projet de structure de droit public présenté au chapitre 8.

[cf. constat 5] La Cour recommande au DIM de mettre à jour les bases réglementaires en question suite au déplacement du service de la sécurité civile sous sa responsabilité.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 1] La Cour encourage la sécurité civile à utiliser les moyens actuels de validation des budgets et délibérations municipales en vue d'exercer un réel pouvoir décisionnel. Le cas échéant, il conviendrait de créer des bases réglementaires suffisantes, notamment dans les domaines d'achats de véhicules.

Avantages attendus

Améliorer la surveillance actuelle par la sécurité civile du dispositif d'intervention en matière d'incendie et de secours.

5.2.5 Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)

Le DIM prend acte des constats et recommandations de la Cour, qu'il partage.

Les travaux d'ores et déjà entrepris relatifs au constat 1 et au positionnement de la Sécurité civile dans le dispositif, le rétablissement de sa légitimité et de sa crédibilité, sa reprise en mains de la gestion globale du système et sa réorganisation sont une entreprise relèvent de processus progressifs qui pourront aboutir favorablement à moyen et long terme, en coordination avec l'ensemble des partenaires.

Ceux-ci passeront entre autres par l'abandon progressif de la part des officiers de la sécurité civile de leurs engagements au sein de compagnies de sapeurs-pompier, en tenant compte légitimement des nécessités de relève. Un plan peut être conçu pour réalisation dans un délai de 3 ans.

En ce qui concerne le constat 2 et le suivi des Caisses de secours, le DIM est prêt à assumer un rôle de surveillance, notamment quant à la conformité des mandats confiés aux organes de révision et à la qualité de ceux-ci. Un contrôle financier à proprement parler ne peut pas à ce stade être assumé, pour des motifs de compétence matérielle.

Les méthodes de calculs d'effectifs et les outils statistiques à disposition devront être revus, en coordination avec les partenaires principaux.

Le travail des commissions devra être revu et simplifié, tenant compte du but visé par les dites commissions et dans l'objectif d'en simplifier le nombre et la composition.

Le DIM a procédé aux démarches de modification réglementaire existantes suite au transfert de la Sécurité civile sous sa responsabilité, processus qui devrait être finalisé à très brève échéance.



Les moyens à disposition de la Sécurité civile (ressources humaines et possibilité d'émettre des préavis contraignants, le cas échéant en les accompagnant de subventionnements incitatifs) devront être adaptés à la mission.

5.2.6 Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour

L'ACG et les communes auditées par la Cour sont favorables aux recommandations de la Cour.

6. ANALYSE – CONCEPT OPERATIONNEL D'INTERVENTION

6.1. Concept SP XXI

6.1.1 Contexte

Le rapport sur le groupe de travail SP XXI indiquait que « *la mise en place de l'organisation proposée amènera tout naturellement à une standardisation du matériel des SP* ». Il indiquait également que « *le logiciel mis en œuvre permettra une visualisation très précise des moyens et favorisera la standardisation précitée* ».

En 2003, réunis en assemblée générale de l'ACG, les magistrats communaux ont accepté le concept d'engagement SP XXI fixant les principes de collaboration entre le SIS et les compagnies volontaires.

La mise en œuvre du concept SP XXI vise à répondre aux objectifs suivants¹⁷ :

- assumer la complémentarité entre les services volontaires et professionnels ;
- accroître le niveau de compétence des sapeurs-pompiers volontaires ;
- maintenir le niveau de sécurité exigé par la population ;
- maîtriser l'évolution des coûts.

Les principes opérationnels fondamentaux du concept SP XXI sont :

- les interventions sont classées selon quatre degrés d'engagements tenant compte des capacités opérationnelles des sapeurs-pompiers volontaires aussi bien de jour que de nuit ;
- une liste exhaustive des interventions et leur degré d'intervention (qui et quand) fait partie intégrante du concept ;
- l'alarme, l'ordre d'engagement, le suivi et cas échéant, la coordination des interventions sont du ressort de la centrale d'engagement et de traitement des alarmes (CETA) ;
- une organisation de piquet la nuit de 19h00 à 07h00, les samedis, les dimanches et les jours fériés ;
- les compagnies se conforment à une standardisation du matériel et de l'équipement de base ;
- le respect des temps d'intervention de 10 ou 15 minutes en fonction de la densité de population.

Selon le plan directeur du concept SP XXI, il convient de planifier les équipements et d'attribuer les équipements et le matériel aux corps de sapeurs-pompiers en fonction de leur mission. L'attribution des moyens doit être adaptée localement et régionalement, en fonction des risques et des dangers. Certaines compagnies peuvent être équipées de moyens particuliers (tonne-pompe, etc.) en fonction de risques spécifiques.

Selon le DIM, l'état d'avancement de la mise en place du concept SP XXI fera l'objet d'un rapport de synthèse et d'une note de service établie par la sécurité civile qui sera diffusée d'ici fin juin 2011.

¹⁷ Objectifs définis dans le cadre du plan directeur du concept SP XXI du 20 octobre 2003.

6.1.2 Constats

- 1 Les rapports d'incidents communiqués à la sécurité civile par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires font état de nombreux dysfonctionnements dans l'application du concept SP XXI.

En 2009, ces rapports d'incidents représentent environ 6 % du total des interventions réalisées par les sapeurs-pompiers volontaires de manière autonome et environ 9 % des interventions réalisées en commun par les sapeurs-pompiers volontaires et le SIS.

Compte tenu des insuffisances constatées dans le suivi de ces rapports d'incidents par la sécurité civile (voir constat 1 chapitre 5.2.2), la Cour n'a pu vérifier le bien-fondé des nombreux cas dénoncés. Cependant, ceux-ci tendent à démontrer un manque de confiance important entre sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires ainsi qu'une mauvaise compréhension du concept par certaines compagnies de sapeurs-pompiers.

- 2 De nombreux intervenants remettent en cause la neutralité de la CETA dans l'application du concept opérationnel SP XXI. La Cour n'a pas constaté d'indices permettant de confirmer ceci. Cependant, cette remise en cause de la CETA démontre ici également le manque de confiance entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.
- 3 De manière générale, le concept SP XXI ne règle pas les problèmes d'efficacité et de standardisation des moyens d'engagements (voir constats au chapitre 5.1.2).
- 4 En fonction de l'effectif de la compagnie, les contraintes de piquets selon SP XXI s'avèrent parfois trop importantes. Ceci engendre une mise en place, par certaines communes, de systèmes de piquets qui sont contraires au concept SP XXI.

6.1.3 Risques découlant des constats

Le **risque opérationnel** tient aux nombreux dysfonctionnements constatés dans le cadre de l'application du concept SP XXI.

Il existe un **risque de conformité** en raison de la mise en place de contraintes de piquet ne respectant pas le concept SP XXI.

Le **risque financier** tient aux inefficiences constatées dans le cadre du concept SP XXI.

6.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 à 4] Compte tenu des dysfonctionnements relevés dans l'application du concept SP XXI et de la non-atteinte de certains objectifs initialement annoncés, la Cour recommande au DIM, en y intégrant les parties prenantes concernées, de revoir en profondeur ce concept et notamment les principes de collaboration entre les SPP et les SPV.

Ces nouveaux principes de collaboration découleront des résultats de l'analyse des risques qui devra être réalisée sur un plan cantonal (voir recommandation 1 du chapitre 5.1.2). En effet, l'analyse des risques permettra de mettre en évidence la manière dont la complémentarité entre les SPV et les SPP pourra s'exercer, celle-ci ne devant pas être remise en cause. Des regroupements de compagnies pourraient également être envisagés pour les corps de sapeurs-pompiers ne pouvant assurer de manière adéquate un service de piquet.

Par ailleurs, la Cour recommande la mise en place de séances d'informations et d'échanges régulières entre les SPV et le SIS (y inclus la CETA) afin que les différents acteurs puissent notamment prendre conscience des contraintes et difficultés inhérentes à leurs tâches et fonctions respectives. En particulier, la Cour recommande de mettre l'accent, en termes d'informations, sur le fonctionnement de la CETA qui est un outil opérationnel transversal impactant les activités de toutes les parties prenantes au déroulement d'une intervention.

Avantages attendus

Améliorer l'efficacité du dispositif par une meilleure collaboration entre les sapeurs-pompiers volontaires et professionnels.

6.1.5 Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)

Le DIM prend note des remarques formulées à propos de la mise en place et de l'application du concept SP XXI.

L'analyse menée dans les derniers mois de 2010 visant à la rédaction d'un point de situation sur l'application du concept avait abouti à la conclusion que celle-ci avait dès le début souffert de manquements importants en termes de fixation d'objectifs mesurables, de critères de mesures et de systématique dans le suivi. Ces éléments feront l'objet d'un rapport de synthèse et d'une note de service à la Conseillère d'Etat qui appréciera la suite à donner à cette évaluation de l'application du concept.

Le DIM relève par ailleurs que des réunions ont lieu 2 fois par an entre les commandants de compagnies de SPV, le SIS et la Sécurité civile. Il est par ailleurs de l'intention de la Sécurité civile d'instaurer des réunions tripartites, à raison de 3 par an, entre la Sécurité civile, le SIS et la FGSP et d'instaurer ainsi un forum débat continu et régulier.

Un suivi rigoureux des rapports d'incidents sera mis sur pied.

6.1.6 Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour

L'ACG et les communes auditées par la Cour sont favorables aux recommandations de la Cour. Le préavis est d'autant plus favorable qu'il est demandé s'associer les parties concernées.

6.2. Rationalisation des centrales d'alarme

6.2.1 Contexte

Une centrale d'alarme peut être définie comme un centre opérationnel qui fonctionne 24h/24h, reçoit et traite des appels urgents, effectue le suivi des demandes, la gestion des engagements, décide de l'engagement rationnel de moyens, renseigne et informe. C'est le cas notamment de la CETA du SIS (voir la partie 3.3), de la centrale de la division de sécurité de l'aéroport (SSA) ou encore de la centrale de la brigade sanitaire cantonale (numéro 144).

Dans le cadre de la mesure n°1 (« rationalisation des centrales d'alarme ») du plan complémentaire P+ des mesures du Conseil d'Etat, le Conseil d'Etat a constitué, par arrêté du 5 septembre 2007, un groupe de travail chargé d'examiner les possibilités de rationalisation des centrales d'alarme des services de secours.

Ce groupe, composé de représentants de l'inspection cantonale du service du feu, de la police cantonale, de la brigade sanitaire cantonale, du SSA, du SIS et des agents de sécurité municipaux, a remis un rapport intermédiaire en date du 29 janvier 2008. A cette occasion, l'autorité politique a demandé au groupe d'étude d'élargir le champ d'investigation et d'analyser également la pertinence d'une centrale unique. Le rapport final sur la centralisation des centrales d'alarme a été rendu le 28 novembre 2008 et proposait plusieurs variantes, à savoir :

« A. *Statu quo – avec rationalisations*

Les centrales d'alarme et d'engagement existantes sont maintenues en favorisant et accentuant les développements techniques inter services et cherchant à unifier les procédures de gestion et d'engagement. Organisation centralisée d'une base de données et des backups permettant d'éviter de fastidieux travaux administratifs de recherches et de mises à jour en offrant un référentiel fiable et homogène.

B. *Bipolaire – Centrale police et centrale secours*

Deux centrales d'alarme et d'engagement, l'une de police (112-117) pour la problématique de sécurité publique et l'autre de feu et sanitaire (118-144) [...] Les centrales feu et sanitaire sont regroupées en conservant celle du SSA comme unité de remplacement avec toutes les fonctionnalités de la centrale mère (CETA), qui doit subsister en respect des normes OACI.

C. *Centrale unique (112-117-118-144)*

Centrale d'alarme et d'engagement unique structurée par modules spécifiques : police y compris les SAM, feu et sanitaire. Les domaines sont desservis par des opérateurs spécialisés restant attachés à leur unité. Infrastructures communes pour les personnes ainsi qu'une salle de conduite par domaine pour les situations particulières (OSIRIS). La gestion opérationnelle devrait être centralisée. Une centrale de remplacement est indispensable. »

Finalement, la conclusion du groupe d'étude était de ne pas retenir le projet de centrale unique (notamment car des rationalisations étaient déjà engagées et que l'expérience zurichoise démontrait qu'il était plus pertinent et performant de disposer de centrales dédiées métiers s'appuyant sur une base de données et des sauvegardes uniques) et d'aller dans le sens de la création de deux centrales d'alarme et d'engagement (variante B) tout en s'appuyant sur la variante A déjà engagée.

6.2.2 Constats

Aucune décision de réorganisation des centrales d'alarme (en particulier celles du 118 et du 144) n'a été prise suite au rapport final sur la centralisation des centrales d'alarme disponible depuis fin 2008. En conséquence, chaque centrale reste à ce jour « indépendante » et mène des projets de réorganisation en parallèle sans véritable concertation. La Cour relève pourtant que des synergies pourraient être réalisées au niveau des infrastructures et du système d'aide à l'engagement. En effet, même si chaque centrale a des besoins spécifiques, les besoins de base sont identiques et nombreux : base folio-numéro de mission, cartographie, système radio, système d'enregistrement des appels, etc.

6.2.3 Risques découlant des constats

Le **risque financier** tient à l'absence de projet centralisé concernant la rationalisation des centrales d'alarme.

6.2.4 Recommandations

Action

La Cour invite le Conseil d'Etat à finaliser la mise en œuvre de la rationalisation des moyens des centrales d'alarme du SIS, de la centrale sanitaire 144 et du SSA en adoptant une approche globale visant à favoriser des synergies au niveau des infrastructures des centrales tout en conservant plusieurs entités distinctes (absence de numéro unique).

Avantages attendus

Selon des informations communiquées à la Cour, une réflexion commune sur la centralisation des centrales d'alarme permettrait notamment de diminuer par deux les coûts de maintenance de la centrale sanitaire 144 (le coût de maintenance annuel de cette centrale peut être estimé entre 400'000 et 500'000 F).

6.2.5 Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)

Le DIM prend acte avec intérêt de la recommandation de la Cour, dont l'examen de la faisabilité et la mise en œuvre devra se faire évidemment en concertation étroite avec les autres départements de l'Etat concernés et les partenaires concernés.



6.2.6 Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour

L'ACG et les communes auditées par la Cour sont favorables à la recommandation de la Cour.

6.2.7 Observations du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) de la Ville de Genève

La rationalisation des centrales d'alarme du SIS et du SSA est une démarche qui a déjà été validée par le Comité de pilotage du projet ConvergenceS (COPIL) le 26 novembre 2010. De fait, un groupe de travail a été constitué afin de rédiger le cahier des charges de cette centrale unique.

De plus, l'opportunité de proposer à la centrale 144 de s'associer aux travaux de conception et de réalisation d'une centrale unique dédiée aux opérations de sauvetage a fait l'objet d'une analyse et d'une appréciation positive de la direction du projet ConvergenceS. Dès lors, le COPIL sera appelé, lors de sa séance du 24 mai 2011, à se positionner formellement sur cette proposition.

6.3. Types d'interventions et facturation

6.3.1 Contexte

Par principe, les interventions des services de défense sont gratuites (art. 14A de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers). Néanmoins, certaines interventions peuvent donner lieu à une facturation :

- celles ne présentant pas un caractère d'urgence,
- celles nécessitées par un manque d'entretien ou de défaut technique d'une installation (art. 14B LPSSP).

L'article 45 du règlement d'application de la loi sur la prévention des sinistres, l'organisation et l'intervention des sapeurs-pompiers fixe les catégories d'interventions pouvant donner lieu à une facturation : dépannage d'ascenseurs, récupération d'objets, récupération d'insectes ou d'autres animaux, etc. La facturation tient compte du matériel et du personnel engagés, ainsi que du temps consacré à l'intervention. Elle est établie par la commune dont dépend le service de défense qui est intervenu.

Le SIS a établi une liste des tarifs applicables au 1^{er} janvier 2011. Celle-ci est librement disponible sur son site internet. Les tarifs sont répartis par entités prestataires (sapeurs-pompiers professionnels, sapeurs-sauveteurs, etc.), par prestations (alarmes automatiques, ascenseur, etc.), par type de forfait et unités de mesures concernées (nombres, minutes, etc.). Ces tarifs sont l'aboutissement d'une analyse des coûts complets de toutes les interventions recensées du service.

6.3.2 Constats

- 1 La pratique de facturation de la Ville de Genève veut que les interventions de types « services à la population » (par exemple récupération de clés, assistance aux personnes âgées, etc.) ne soient pas facturées même lorsque celles-ci relèvent de négligences ou d'abus (parfois répétés). Certains « services à la population » peuvent être refacturés selon l'article 45 du RPSSP, (c'est le cas par exemple de la récupération d'objets), alors que cela n'est pas prévu pour d'autres « services à la population » (le sauvetage et l'assistance de manière générale).
- 2 Sur la base des tests effectués, la Cour a constaté dans certains cas des pratiques de facturation non uniformes des interventions engendrant notamment des inégalités de traitement. Ainsi, sur les 18 interventions analysées, la Cour a relevé 2 interventions qui n'ont pas été facturées alors qu'elles auraient dû l'être. Par ailleurs, 4 interventions n'ont pas été facturées alors qu'elles l'ont été dans des cas similaires.
- 3 Le SIS ne facture pas certaines interventions facturables par manque d'information (absence du nom de la régie, de la société d'ascenseurs, du propriétaire de voiture, etc.). Des recherches plus approfondies permettraient dans certains cas d'obtenir ces informations.

- 4 En matière de facturation, la législation en vigueur ne définit pas de règles applicables en cas d'intervention conjointe de plusieurs services de défense. En conséquence, il existe un risque de double facturation lors d'interventions communes SIS/SPV.

6.3.3 Risques découlant des constats

Le **risque d'image** est avéré car des inégalités de traitement et un cas de double facturation SIS/SPV ont été constatés dans la facturation.

Le **risque financier** tient au manque à gagner résultant d'interventions qui pourraient être facturées.

6.3.4 Recommandations

Actions

[cf. constat 1] Pour les services à la population dont la facturation n'est pas explicitement prévue (l'assistance et le sauvetage en particulier), la Cour invite le DIM à proposer une modification des bases légales afin de soumettre à une facturation systématique les assistances ou sauvetages consécutifs à des négligences ou abus de la part des personnes sinistrées. Cette réflexion doit également s'inscrire dans une réflexion plus générale relative au bien-fondé de la réalisation de ce type d'interventions par les sapeurs-pompiers professionnels. Dans certains cas, ces « services à la population » pourraient être réalisés par d'autres services compétents (voirie, unité mobile d'urgences sociales (UMUS), sociétés privées, etc.). Ceci afin que le SIS se concentre sur ses tâches prioritaires telles que décrites dans l'article 14 de la LPSSP (extinction du feu, etc.).

[cf. constat 2] La Cour relève qu'un certain nombre d'erreurs identifiées a été régularisé en cours d'audit. Elle encourage le SIS à régulariser les derniers cas qui ne l'ont pas encore été (facturations erronées). Une application systématique de la facturation des services à la population (voir la recommandation 1) ou un transfert de ces derniers à d'autres services compétents permettrait de réduire voire d'éliminer les erreurs.

De manière générale, la Cour recommande à la direction financière du SIS d'effectuer des contrôles réguliers par sondages des factures émises et des rapports d'intervention.

[cf. constat 3] La Cour recommande au service financier du SIS d'analyser les moyens supplémentaires qui pourraient être mis en place afin d'obtenir l'identité de la personne physique ou morale à facturer dans le cadre d'une intervention. Les moyens supplémentaires à engager devraient néanmoins rester proportionnels aux gains que cela permettrait d'obtenir.

[cf. constat 4] La Cour recommande au DIM d'insérer dans le RPSSP, ou à défaut, dans une directive spécifique, les règles applicables en cas d'intervention conjointe de plusieurs services de défense.

Pistes et modalités de mise en œuvre

[cf. constat 3] Par exemple, la Cour indique que les propriétaires déclarés de véhicules peuvent être identifiés simplement auprès de l'OCAN via l'envoi d'un SMS. Par ailleurs, dans certains cas, le service financier du SIS est invité à prendre contact avec la police afin d'obtenir l'identité de certains bénéficiaires d'interventions. En effet, ces informations sont en principe consignées dans les rapports de police.

Avantages attendus

Eviter un recours abusif aux sapeurs-pompiers pour des prestations qui ne présentent pas un caractère d'urgence.

6.3.5 Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)

Le DIM est en faveur d'un recentrage des activités des sapeurs-pompiers sur leurs missions de base, telles que définies par la loi, et d'une facturation systématique de toute prestation découlant d'actes de négligences ou d'abus des bénéficiaires.

D'autres prestations éventuelles devraient pouvoir faire l'objet d'une facturation ad hoc sur la base d'une réglementation à définir.

6.3.6 Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour

L'ACG et les communes auditées par la Cour sont favorables aux recommandations de la Cour.

6.3.7 Observations du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) de la Ville de Genève

Le SIS applique de manière stricte l'article 45 RPSSP. Il facture donc systématiquement les interventions entrant dans le cadre de cet article.

Il est à relever que le SIS, dans le cadre des processus de consultation du projet de loi modifiant la LPSSP et du projet de règlement relatif à la facturation de certaines interventions des sapeurs-pompiers, avait expressément demandé que les catégories d'interventions suivantes soient intégrées dans les dispositions légales, à savoir :

- le sauvetage et la désincarcération ;*
- la lutte contre la pollution par hydrocarbure ou autres produits nocifs ou radioactifs ;*
- le déblaiement.*

Ces propositions n'ont toutefois pas été prises en compte lors de la modification des textes légaux précités.



Pour le surplus, le SIS s'engage à renforcer ses contrôles en matière financière dans le cadre du processus de facturation des interventions, ainsi qu'à entreprendre une réflexion s'agissant des interventions facturées en régie.

7. ANALYSE – PROJET CONVERGENCES

7.1 Projet Convergences

7.1.1 Contexte

En mars 2008, le Conseil administratif de la Ville de Genève décidait :

- d'entamer des négociations avec l'aéroport international de Genève (AIG) en vue de l'adaptation de la caserne de la division sécurité de l'AIG (SSA) aux besoins du service d'incendie et secours (SIS);
- de valider et poursuivre les travaux visant à étudier l'opportunité d'un rapprochement entre le SIS et le SSA ;
- de créer un comité d'étude ;
- de créer un comité de pilotage ;
- de soutenir et piloter la démarche par l'attribution d'un mandat d'étude à une société externe.

En août 2008, un rapport technique, effectué par des experts externes, concluait à l'existence de synergies évidentes entre le SSA et le SIS au niveau de l'utilisation rationnelle de locaux communs et des activités opérationnelles des deux corps.

En septembre 2008, il ressortait des divers travaux menés que l'option d'un casernement unique avait du sens et ce, pour les raisons suivantes :

«

- *Cette démarche s'inscrit dans la logique du développement à venir de Genève et sa région*
- *Elle résoudrait le problème de l'actuelle caserne 2 du SIS. Il n'y aurait pas d'acquisition de terrain, pas de construction ex nihilo d'une caserne. En outre, il existe des potentialités d'évolution des bâtiments en fonction et en accord avec les plans de développements de l'AIG*
- *Cette solution offre la possibilité d'utiliser une seconde caserne 24h/24h à échéance relativement proche*
- *Cette solution offre une meilleure couverture en matière d'interventions de secours à l'échelle cantonale, voire régionale ;*
- *Plus particulièrement, cette solution offre l'avantage d'être à proximité de sites majeurs : organisations internationales, Palexpo, centres de congrès, zones industrielles. »*

Les diverses options en vue de la réalisation d'un casernement unique vont du statu quo des deux organisations au regroupement de toutes les forces d'interventions dans une structure autonome de droit public, en passant par la fusion des deux corps.

En octobre 2008 le Conseil administratif de la Ville de Genève décide de mandater le groupe d'étude SSA/SIS afin, entre autres :

- d'établir le cahier des charges commun aux deux organismes en matière de locaux ;
- d'estimer sommairement le montant des investissements à réaliser.

Pour ce faire, il est précisé qu'il convient de privilégier systématiquement les réflexions visant à la plus forte synergie possible d'utilisation commune des locaux entre les deux corps.



En avril 2009 a lieu la première séance du comité de pilotage (COPIL) du projet « ConvergenceS » composé de représentants de l'AIG, du SIS, du SSA, de la Ville de Genève, du Canton de Genève et de l'association des communes genevoises (ACG).

En juin 2009, le COPIL entérine l'idée de créer un projet en deux parties :

- « investissements » concernant le casernement unique et sous la responsabilité de l'AIG ;
- « fonctionnement » concernant la fusion des deux corps et sous la responsabilité de la Ville de Genève.

En juillet 2009, le personnel du SIS et du SSA est informé du projet en cours de fusion des deux corps.

En novembre 2009, le Conseiller administratif en charge du département de l'environnement urbain et de la sécurité de la Ville de Genève (DEUS) présente la charge estimée d'acquisition des bâtiments et des équipements de l'AIG au Conseil administratif de la Ville. Cette charge est de l'ordre de 46 millions sur un horizon de 10 ans.

En janvier 2010, une convention tripartite liée au projet « ConvergenceS » entre la Ville de Genève, l'AIG et l'ACG est signée. La convention a pour objet de décrire les règles entre les parties signataires durant la période de transition liée au projet « ConvergenceS ». Les points majeurs en sont :

- le fonctionnement de la nouvelle entité issue de la fusion des corps SIS et SSA sous l'égide de la Ville de Genève ;
- la transformation de la caserne actuelle du SSA en utilisant la totalité d'un bâtiment à l'AIG pour en faire une caserne 24h/24h ;
- la Ville de Genève s'engage à fonder l'unité du projet ConvergenceS et à en assumer les coûts de recrutement et de fonctionnement ;
- l'AIG assumera l'entretien du SSA et ses investissements liés jusqu'à la création de la nouvelle entité ;
- l'ACG s'engage à soutenir le financement du casernement moyennant l'engagement d'un processus de redéfinition du dispositif général d'intervention des sapeurs-pompiers (intégration des volontaires) et de sa gouvernance.

En mars 2010, le COPIL nomme un nouveau chef de projet et accueille un membre de la sécurité civile en son sein.

En septembre 2010, le COPIL met en place différents groupes de travail concernant le volet « fusion des deux corps » :

- concept opérationnel ;
- contrat de prestation ;
- gouvernance ;
- horaire ;
- culture de l'organisation ;
- salaires ;
- retraites.

Une étude de faisabilité, portant sur les accès de la nouvelle caserne et les temps d'interventions en découlant, est confiée à une société externe. En novembre 2010, le rapport comprenant les différentes variantes d'accès est présenté au COPIL. Selon l'expert externe, les variantes présentées permettent toutes de respecter les temps d'accès tels que définis par la coordination suisse des sapeurs-pompiers même en cas de week-end « noir » (week-end cumulant une manifestation à Palexpo, un week-end charter à l'AIG et des soldes à Ikea). Néanmoins, la variante principale recommandée par la société externe a dû être écartée car elle requière la circulation de véhicules à l'intérieur de l'aéroport. Deux autres variantes sont retenues mais requièrent des études de faisabilité complémentaires.

A ce jour, cette étude est mise en « stand-by » et d'autres réflexions sont en cours concernant l'emplacement de la future caserne sur le site aéroportuaire ou à proximité.

7.1.2 Constats

- 1 Le projet ConvergenceS a une portée majeure sur le dispositif genevois mais ne s'inscrit pas pour l'heure dans un concept global de sécurité incendie et secours. Il doit dès lors être considéré comme une première étape d'un projet portant sur l'ensemble du dispositif genevois en matière d'incendie et secours.
- 2 Le projet de casernement unique SSA/SIS sur le site aéroportuaire s'est confronté à de nombreux obstacles de faisabilité liés notamment aux restrictions de sécurité rendant difficile la liberté d'accès et sortie aux futurs sapeurs-pompiers devant intervenir hors du site de l'AIG. Suite à plusieurs propositions refusées par le comité de pilotage du projet, un nouvel emplacement potentiel de la future caserne a été sélectionné. Selon les premières études de faisabilité, il semblerait convenir au niveau des temps d'intervention. A noter que le projet est encore en phase d'étude avec plusieurs partenaires. Le coût de la future caserne, au vu des nombreuses inconnues, ne peut être évalué de manière certaine rendant ainsi toutes prévisions difficiles quant à l'opportunité économique de l'emplacement proposé.

7.1.3 Risques

Il existe un **risque opérationnel et financier** en raison de la sélection d'un emplacement de caserne qui pourrait se révéler inadéquat.

7.1.4 Recommandations

Actions

[cf. constats 1 et 2] La Cour invite le comité de pilotage du projet ConvergenceS, le DIM et l'ACG à s'assurer que le projet ConvergenceS s'intégrera à un projet global portant sur l'ensemble du dispositif genevois en matière d'incendie et secours, telles que l'analyse des risques opérationnels globale (voir chapitre 5.1.4) ou encore la mise en place d'une structure de droit public (voir recommandation conclusive au chapitre 8.2). De plus, la validation de l'emplacement devra également tenir compte de son opportunité économique.

Avantages attendus

Choisir un emplacement de caserne qui soit en adéquation avec les risques préalablement identifiés.

Assurer la réussite du projet ConvergenceS.

7.1.5 Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)

Le DIM s'associe pleinement aux constats et recommandations de la Cour et souhaite établir un groupe de travail entre les principaux acteurs concernés visant à établir le projet ConvergenceS, qu'il soutient, dans une perspective cantonale, conformément aux recommandations évoquées également ci-dessus sous ch. 5.

7.1.6 Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour

L'ACG et les communes auditées par la Cour sont favorables aux recommandations de la Cour. Le préavis est d'autant plus favorable que l'ACG a exprimé des demandes de même nature. Notre Association a ainsi fait figurer la condition suivante dans la convention tripartite Ville de Genève – Aéroport international de Genève – ACG relative au projet ConvergenceS: « L'ACG s'engage à soutenir le financement du casernement de la nouvelle entité moyennant l'engagement d'un processus de redéfinition du dispositif général d'intervention des sapeurs-pompiers (intégration des volontaires) et de sa gouvernance ».

7.1.7 Observations du département de l'environnement urbain et de la sécurité (DEUS) de la Ville de Genève

Pas de commentaires.

8. CONCLUSION

8.1 Constats conclusifs

A titre liminaire, la Cour tient à saluer la grande implication quotidienne des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires au service de la population. Ainsi, les constats ci-après ne visent en aucune manière à remettre en cause l'efficacité et la qualité du travail effectué par les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires.

Néanmoins, la Cour observe des faiblesses et des inefficiences dans le dispositif d'intervention en matière d'incendie et de secours. Les principales sont présentées ci-dessous.

1 Organisation du dispositif (chapitre 5.1)

- a) Le dispositif genevois d'intervention en matière d'incendie et de secours se base sur les frontières communales et non sur une réflexion opérationnelle portant sur les risques cantonaux. En effet, aucune analyse portant sur l'identification des risques hors dispositif Osiris et des besoins et moyens à mettre en œuvre pour les gérer n'a été réalisée. La Cour relève que cette situation engendre notamment une inefficience dans l'utilisation des moyens du dispositif, que ce soit en termes humains, matériels ou encore immobiliers (par exemple, les trois casernes des communes de Chêne-Bourg, Chêne-Bougeries et Thônex situées entre elles à une distance de 900 mètres et 1.9 kilomètre).
- b) Dans les faits, il existe des différences importantes de véhicules entre communes rendant l'« interopérabilité » entre corps de sapeurs-pompiers difficile. Par ailleurs, aucun achat groupé de véhicules n'est prévu empêchant ainsi les communes de bénéficier de prix plus avantageux.
- c) Il n'existe aucune base légale ou réglementaire définissant la structure de commandement de la place sinistrée faisant intervenir les différentes parties prenantes pour les interventions au jour le jour (hors dispositif Osiris).

2 Surveillance du dispositif (chapitre 5.2)

- a) De nombreux manquements sont constatés dans le rôle de surveillance du dispositif incendie et secours exercé par la sécurité civile. La Cour prend néanmoins note avec satisfaction que des mesures organisationnelles sont actuellement mises en œuvre afin de combler ces manquements.

3 Concept SP XXI (chapitre 6.1)

- a) Les nombreux cas dénoncés dans les rapports d'incidents du concept SP XXI tendent à démontrer un manque de confiance entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ainsi qu'une mauvaise compréhension du concept par certaines compagnies de sapeurs-pompiers.

- b) De manière générale, le concept SP XXI ne règle pas les problèmes d'efficacité et de standardisation des moyens d'engagements. De plus, il engendre des lourdeurs au niveau du système de piquets qui est difficile à assumer pour certaines communes.

4 Types d'intervention et facturation (chapitre 6.3)

- a) La pratique de facturation de la Ville de Genève veut que les interventions de type « services à la population » (par exemple récupération de clés, assistance aux personnes âgées, etc.) ne soient pas facturées même lorsque celles-ci relèvent de négligences ou d'abus (parfois répétés).
- b) Certaines pratiques de facturation ne sont pas uniformes ce qui engendre des inégalités de traitement.

5 Projet ConvergenceS (chapitre 7.1)

- a) Le projet ConvergenceS a une portée majeure sur le dispositif genevois mais ne s'inscrit pour l'heure pas dans un concept global de sécurité incendie et secours. Il doit dès lors être considéré comme une première étape d'un projet portant sur l'ensemble du dispositif genevois en matière d'incendie et secours.

8.2 Recommandation conclusive

Au vu notamment des inefficiences constatées ci-dessus, une réflexion de fond portant sur l'organisation et la surveillance du dispositif d'intervention en matière d'incendie et de secours dans sa globalité mériterait d'être menée. Dans ce cadre, la Cour recommande la création d'une structure intercommunale de droit public, qui regrouperait l'ensemble des acteurs du dispositif (SIS, SSA, corps de SPV communaux) sous la « direction » des communes et sous la surveillance du canton (sécurité civile). L'idée de créer une telle entité avait déjà été évoquée dans la motion M 1796 (voir la partie 3.4). Celle-ci ne proposait néanmoins aucune modalité de mise en œuvre quant à l'organisation et au fonctionnement de la nouvelle entité.

Au préalable, la réalisation d'une analyse des risques au niveau cantonal, et à terme au niveau régional en considérant notamment le développement de la région franco-valdo-genevoise, constitue une étape indispensable. Celle-ci permettrait de poser les fondements de la nouvelle entité notamment en identifiant les besoins en moyens humains et techniques et en redéfinissant les modalités de collaboration entre les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires (voir les recommandations des chapitres 5 et 6 pour plus de détails). Cette analyse des risques permettrait également de confirmer ou d'infirmer l'emplacement actuel des points de départ cantonaux (casernes) et notamment celui envisagé sur le site aéroportuaire dans le cadre du projet ConvergenceS.

Les principaux objectifs et avantages attendus de la création d'une structure de droit public sont les suivants :

- viser à un usage plus adéquat des ressources à disposition (effectifs, casernes, véhicules, etc.) compte tenu des risques identifiés d'où une efficacité accrue,
- rationaliser et standardiser les moyens d'intervention pour une meilleure efficacité opérationnelle,

- favoriser les regroupements de compagnies,
- engendrer des économies notamment par la mise en place de procédures d'achats groupés et par la diminution des frais de maintenance et d'assurances des véhicules,
- assurer une meilleure complémentarité entre les sapeurs-pompiers volontaires et professionnels,
- améliorer l' « interopérabilité » entre corps de sapeurs-pompiers,
- améliorer le financement du dispositif par une meilleure répartition des charges

Pistes et modalités de mise en œuvre

La Cour présente ci-après, à toutes fins utiles, des pistes de réflexions, parmi d'autres, relatives à l'organisation, au financement et à la surveillance de la future structure de droit public.

Organisation de la structure de droit public

La nouvelle entité pourrait notamment être organisée notamment autour des grandes sections suivantes :

- section intervention : son champ s'étendrait de l'alerte (gestion de la centrale d'alarme) à l'engagement et à la conduite des opérations sur la place sinistrée (engagement des moyens adéquats en fonction des risques identifiés). Elle regrouperait l'ensemble des corps de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires sous un commandement unique. Le dispositif d'intervention et la stratégie opérationnelle seraient articulés selon les conclusions de l'analyse des risques à réaliser au niveau cantonal (voir ci-dessus). Cette analyse des risques permettrait notamment de redéfinir :
 - o les tâches et activités quotidiennes de la responsabilité des sapeurs-pompiers (volontaires et professionnels)
 - o les modalités de collaboration entre les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires selon la stratégie choisie,
 - o les points de départ (emplacement des casernes).
- section achats/logistique : elle aurait pour but de fournir à la section intervention les moyens nécessaires afin de remplir ses missions. Ceci impliquerait, à titre d'exemples, des achats groupés de matériels et véhicules et une gestion centralisée de la maintenance des véhicules. Cette section remplacerait les prérogatives de la commission de l'équipement et du matériel.
- section formation : elle aurait pour tâche de dispenser et de maintenir une formation adéquate commune aux différents acteurs du dispositif tout en tenant compte des spécificités de chaque corps. A ce titre, une réflexion devrait être menée sur les possibilités de synergie entre les deux centres actuels de formation (centres de Richelien et de Bernex).
- section prévention : cette section reprendrait certaines tâches actuellement dévolues à la sécurité civile en matière d'anticipation des risques incendies et de diminution de leur probabilité de survenance : sécurité des bâtiments et des lieux publics, formation dans les écoles et les entreprises, réalisation de plaquettes informatives, de forums d'information, de campagne de sensibilisation, etc.
- section administration : elle aurait pour but s'assurer la gestion administrative et financière de l'entité (ressources humaines, comptabilité et finances, juridique, etc.)



Financement

La Cour émet les pistes de réflexion suivantes quant aux différentes sources de financement de l'entité :

- financement privé : il serait représenté par la partie du produit net de la taxe des compagnies assurances selon l'article 457 de la loi sur les contributions publiques. Cette taxe représente environ 8 millions pour l'année 2009. En contrepartie de la mise en place par la nouvelle entité d'une politique de prévention plus active et proactive, une augmentation de la taxe versée par les compagnies d'assurance pourrait être envisagée.
- financement issu de la facturation à des tiers : cette partie couvre les interventions de l'ensemble des sapeurs-pompiers qui pourraient être refacturées à des tiers selon le RPSSP (récupération d'objets, inondations qui ne proviennent pas des forces de la nature, etc.).
- financement des communes : une partie du financement pourrait provenir d'une facturation fixe sur la base de critères quantitatifs et qui doivent encore être définis.
- financement de l'AIG : envisager de conclure un contrat de prestations entre l'AIG et l'entité à créer. Une partie du financement pourrait provenir d'une facturation fixe sur la base de critères quantitatifs et qui doivent encore être définis.
- financement de l'Etat : le financement d'une partie des activités de formation et de prévention pourrait être assuré par un transfert de postes de la sécurité civile et du budget y afférent (transfert des personnes s'occupant des questions de prévention et de formation à la sécurité civile).

En outre, afin de s'assurer que le modèle de financement actuel (rétrocession d'une partie de la prime perçue par les assurances privées) est le plus avantageux en matière de finances publiques, la Cour invite le DIM à effectuer une étude de faisabilité, portant sur les impacts financiers et les démarches politiques à effectuer auprès de la Confédération, liée à la prise en charge de l'assurance incendie au sein d'une structure de droit public, à l'image de la situation monopolistique prévalant dans 19 cantons suisses¹⁸. A noter que l'existence de ces monopoles est compatible avec les engagements de la Suisse en matière de commerce de services auprès de l'OMC prévus dans la liste des engagements spécifiques de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS).

Structure du capital de dotation

Le capital de dotation de la nouvelle entité serait majoritairement en mains des communes et/ou de l'ACG. L'Etat obtiendrait une participation minoritaire. Les pourcentages de détention de chaque commune pourraient être déterminés en fonction de leur nombre d'habitants respectifs.

Surveillance

La surveillance de cette nouvelle entité reviendrait au canton. Celle-ci serait incompatible avec une participation opérationnelle (rôle opérationnel sur la place sinistrée, etc.).

¹⁸ Zurich, Berne, Lucerne, Nidwald, Glaris, Zoug, Fribourg, Soleure, Bâle Ville, Bâle Campagne, Schaffhouse, Argovie, St Gall, Grisons, Appenzell Rhodes extérieures, Thurgovie, Vaud, Neuchâtel, Jura.

8.3 Observations du département de l'intérieur et de la mobilité (DIM)

Le DIM soutient la recommandation visant à promouvoir l'intercommunalité sous la forme d'une entité publique autonome placée sous la surveillance du canton, en l'occurrence de la Sécurité civile.

Le DIM prend note avec intérêt des pistes de réflexion proposées par la Cour et examinera celles-ci tout en étant conscient de la complexité potentielle de la mise en place d'une telle structure et des nombreuses interactions entre les acteurs concernés.

Le DIM souhaite également attirer l'attention de la Cour qu'il est également responsable de l'implémentation du concept de Protection de la population et qu'il est, à cet égard, responsable notamment de la formation dans le domaine de la Protection civile ainsi que de toute la planification de ce domaine. La répartition de ressources en termes de formation, prévention, planification et haute surveillance peut se révéler plus complexe que prévu.

Le DIM attire également l'attention sur le thème des achats et de la nécessité de bases fortes pour exercer un pouvoir de préavis contraignant si les objectifs d'harmonisation et d'interopérabilité veulent être atteints.

Par ailleurs, s'agissant de l'intérêt et de la faisabilité de la fondation d'un établissement de droit public chargé de l'assurance incendie, le DIM procédera à une première analyse de laquelle découlera d'éventuelles suites à donner.

8.4 Observations de l'association des communes genevoises (ACG) et des communes auditées par la Cour

L'ACG et les communes auditées par la Cour sont favorables à la recommandation conclusive de la Cour. Le préavis est d'autant plus favorable que cette proposition s'inscrit dans la droite ligne du projet tripartite Etat – Ville de Genève – ACG intitulé « Sécurité civile Genève » et malheureusement abandonné dans sa phase finale d'élaboration, en 2000, suite au retrait de la Ville de Genève. Il est toutefois à relever que le projet précité prévoyait également une intégration de la protection civile dans le dispositif, piste qui mériterait d'être reprise.

S'agissant des pistes et modalités de mises en œuvre de la recommandation conclusive, l'ACG et les communes auditées par la Cour apportent les commentaires suivants :

- *Organisation de la structure de droit public : préavis favorable, un tel organigramme figurant également dans le projet « Sécurité civile Genève » précité.*
- *Financement privé et financement issu de la facturation à des tiers : préavis favorables*



- *Financement des communes : préavis favorable*
- *Financement de l'ACG : préavis favorable*
- *Financement de l'Etat : préavis favorable sous réserve d'examen de l'adéquation des missions accomplies par les collaborateurs en question.*
D'autres transferts de ressources cantonales devront toutefois être opérés, à commencer par la totalité des versements des assurances incendie au titre de la prévention.
- *Structure du capital de dotation : préavis favorable à la détention du capital de dotation par les communes, et non par l'ACG dont ce n'est pas le rôle. Au vu de l'importance des équipements actuellement détenus par les communes, des apports en nature permettraient en outre de limiter les décaissements.*
- *Surveillance : préavis favorable.*

9. TABLEAU DE SUIVI DES RECOMMANDATIONS ET ACTIONS

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Déla i au	Fait le
5.1.4	<p>Organisation du dispositif</p> <p>La Cour recommande au DIM, en y intégrant les parties prenantes concernées, d'effectuer une analyse des risques opérationnels au niveau cantonal devant permettre de :</p> <ul style="list-style-type: none"> - définir une stratégie à long terme concernant les interventions hors dispositif Osiris au niveau cantonal et non plus au niveau communal - identifier et définir le niveau de risque « acceptable » - si nécessaire, faire évoluer les missions et interventions des sapeurs-pompiers qu'ils soient volontaires ou professionnels - redéfinir les modalités de collaboration entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires en tenant compte des différences et complémentarité que présentent les deux corps 	4	SSC	31.12.2011	
	<p>Les résultats de cette analyse de risques doivent permettre d'identifier les besoins en moyens humains et techniques et plus précisément :</p> <ul style="list-style-type: none"> - l'effectif des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires en fonction de la collaboration et des interventions dont chaque corps aura la responsabilité, - le nombre et l'emplacement des casernes des sapeurs-pompiers volontaires et professionnels, - le nombre de véhicules et leurs caractéristiques nécessaires à la couverture des risques identifiés et du niveau de risque acceptable déterminé, - les possibilités de regroupement de corps de sapeurs-pompiers communaux. 	3	SSC	31.12.2012	
	<p>Compte tenu de ce qui précède, la Cour recommande au DIM d'effectuer l'ensemble des modifications légales et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre, sous sa responsabilité, des conclusions résultant de l'analyse des risques.</p>	3	DIM/SSC	31.12.2012	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
5.1.4	<p>Organisation du dispositif</p> <p>Une fois la recommandation précédente mise en œuvre, la Cour invite le DIM, en y intégrant les parties prenantes concernées, à définir par voie réglementaire (voire par directives), les véhicules lourds standards nécessaires à la réalisation des interventions des sapeurs-pompiers. Ce même règlement doit donner à la sécurité civile le pouvoir d'accepter ou non des achats de véhicules lourds. Il ne s'agit pas uniquement de fixer des minima mais également de mener une réflexion d'efficacité et d'efficience en vue de permettre une « interopérabilité » entre sapeurs-pompiers communaux. La sécurité civile, dans son processus d'approbation des achats de véhicules lourds, tiendra ainsi compte :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de l'analyse globale des risques effectuée tel que recommandé au point précédent (densité, sinistralité de la commune, etc.) - des moyens à disposition dans un rayon de X km (le rayon peut différer d'une commune à l'autre en fonction des risques identifiés) - des moyens d'intervention du SIS <p>La mise en œuvre de cette recommandation devra déboucher sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la mise en place de procédures d'achats groupés des véhicules lourds devant permettre des économies grâce à la standardisation et au volume d'achats - une efficience accrue par une rationalisation des moyens lourds - une efficacité accrue par une « interopérabilité » améliorée entre sapeurs-pompiers volontaires des différentes communes 	3	SSC	30.12.2012	
		3	SSC/ACG	31.12.2012	
5.1.4	<p>Organisation du dispositif</p> <p>La Cour recommande au DIM de désigner par voie réglementaire le responsable du commandement de la place sinistrée hors dispositif Osiris.</p>	2	SSC	30.09.2011	
5.1.4	<p>Organisation du dispositif</p> <p>La Cour recommande au DIM de s'assurer de la mise en place d'une convention telle que requise par l'article 18 LPSSP, ou de compléter la convention relative à l'intervention du SIS hors du territoire de la Ville de Genève et à sa collaboration avec les services de sécurité de l'AIG de 2008, en</p>	4	SSC	31.12.2011	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	<p>vue de définir clairement les critères et modalités de calcul :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de la charge financière globale à répartir entre les communes - de la répartition de cette charge entre communes 				
5.2.4	<p>Surveillance du dispositif</p> <p>La Cour prend note avec satisfaction que des mesures organisationnelles sont actuellement en cours au sein de la sécurité civile. Elle encourage le DIM à poursuivre son processus de restructuration en portant une attention particulière sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - la redéfinition de ses rôles et missions avec fixation d'objectifs afin également d'éviter les conflits d'intérêts - le désengagement de la sécurité civile au niveau des activités opérationnelles d'incendie et secours - la mise en place d'un véritable suivi des compagnies de sapeurs-pompiers permettant de jouer pleinement son rôle de haute surveillance. Il conviendra notamment de suivre : <ul style="list-style-type: none"> o le matériel à disposition de chaque compagnie de sapeurs-pompiers o les effectifs actuels ainsi que les besoins en effectifs o les interventions et incidents de chaque compagnie <p>En outre, dans l'attente de la mise en place d'un nouveau concept, la Cour recommande à la sécurité civile de mettre en place un suivi approprié des rapports d'incidents SP XXI afin notamment de s'assurer que l'ensemble des rapports donne lieu à une action adéquate.</p>	3	DIM/SSC	31.12.2012	
5.2.4	<p>Surveillance du dispositif</p> <p>La Cour recommande au DIM de mettre en place un suivi et une surveillance régulière des caisses de secours. Il est notamment recommandé d'obtenir annuellement les comptes et rapports de l'organe de révision de ces caisses et d'en vérifier les conclusions. Cette disposition est d'ailleurs prévue dans le règlement des caisses.</p> <p>Par ailleurs, la Cour recommande au DIM de modifier le RPSSP (article 10A) afin de s'assurer</p>	2	DIM/SSC	31.12.2011	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	que les révisions soient au minimum effectuées par un réviseur agréé. De plus, il conviendrait d'établir des directives à l'attention des organes de révision visant à préciser la nature des contrôles attendus (ayants droit, montants, etc.).				
5.2.4	Surveillance du dispositif La Cour recommande à la sécurité civile de revoir le calcul des effectifs des compagnies de sapeurs-pompier volontaires et professionnels. La nouvelle méthode devra principalement se baser sur l'analyse des risques effectuée. Elle devra en particulier tenir compte de l'intervention du SIS sur les communes et des interventions des sapeurs-pompier volontaires.	4	SSC	31.12.2011	
5.2.4	Surveillance du dispositif La Cour recommande au DIM de revoir les responsabilités et tâches de ces deux commissions. Concernant la commission consultative en matière d'organisation de la prévention et de la défense, considérant les projets de réorganisation en cours de la sécurité civile il conviendra de réactiver son fonctionnement ou de la dissoudre. Concernant la commission de l'équipement et du matériel, il conviendra notamment de lui attribuer des compétences afin qu'elle puisse émettre des préavis contraignants (sur une base réglementaire ou sous forme de directives) dans le domaine des achats, de concert avec les attributions de contrôle budgétaire exercées par le service de surveillance des communes. Toutefois, les rôles et responsabilités de ces deux commissions sont à évaluer parallèlement à la mise en place du projet de structure de droit public.	3	DIM/SSC	31.12.2011	
5.2.4	Surveillance du dispositif La Cour recommande au DIM de mettre à jour les bases réglementaires en question suite au déplacement du service de la sécurité civile sous sa responsabilité.	2	DIM/SSC	30.06.2011	
6.1.4	Concept SP XXI Compte tenu des dysfonctionnements relevés dans l'application du concept SP XXI et de la non-atteinte de certains objectifs initialement annoncés, la Cour recommande au DIM, en y intégrant les	3	SSC	30.09.2011	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délaï au	Fait le
	<p>parties prenantes concernées, de revoir en profondeur ce concept et notamment les principes de collaboration entre les SPP et les SPV. Ces nouveaux principes de collaboration découleront des résultats de l'analyse des risques qui devra être réalisée sur un plan cantonal. En effet, l'analyse des risques permettra de mettre en évidence la manière dont la complémentarité entre les SPV et les SPP pourra s'exercer, celle-ci ne devant pas être remise en cause. Des regroupements de compagnies pourraient également être envisagées pour les corps de sapeurs-pompiers ne pouvant assurer de manière adéquate un service de piquet.</p> <p>Par ailleurs, la Cour recommande la mise en place de séances d'informations et d'échanges régulières entre les SPV et le SIS (y inclus la CETA) afin que les différents acteurs puissent notamment prendre conscience des contraintes et difficultés inhérentes à leurs tâches et fonctions respectives. En particulier, la Cour recommande de mettre l'accent, en termes d'informations, sur le fonctionnement de la CETA qui est un outil opérationnel transversal impactant les activités de toutes les parties prenantes au déroulement d'une intervention.</p>	3	SSC	31.05.2011	
6.2.4	<p>Rationalisation des centrales d'alarme</p> <p>La Cour invite le Conseil d'Etat à finaliser la mise en œuvre de la rationalisation des moyens des centrales d'alarme du SIS, de la centrale sanitaire 144 et du SSA en adoptant une approche globale visant à favoriser des synergies au niveau des infrastructures des centrales tout en conservant plusieurs entités distinctes (absence de numéro unique).</p>	2	DIM/SSC	30.12.2013	
6.3.4	<p>Types d'intervention et facturation</p> <p>Pour les services à la population dont la facturation n'est pas explicitement prévue (l'assistance et le sauvetage en particulier), la Cour invite le DIM à proposer une modification des bases légales afin de soumettre à une facturation systématique les assistances ou sauvetages consécutifs à des négligences ou abus de la part des personnes sinistrées. Cette réflexion doit également s'inscrire dans une réflexion plus générale relative au bien-fondé de la réalisation de ce type d'interventions par les sapeurs-pompiers professionnels. Dans certains cas, ces « services à la population »</p>	3	DIM/SSC	31.12.2011	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
	pourraient être réalisés par d'autres services compétents (voirie, unité mobile d'urgences sociales (UMUS), sociétés privées, etc.). Ceci afin que le SIS se concentre sur ses tâches prioritaires telles que décrites dans l'article 14 de la LPSSP (extinction du feu, etc.).				
6.3.4	<p>Types d'intervention et facturation</p> <p>La Cour relève qu'un certain nombre d'erreurs identifiées a été régularisé en cours d'audit. Elle encourage le SIS à régulariser les derniers cas qui ne l'ont pas encore été (facturations erronées). Une application systématique de la facturation des services à la population ou un transfert de ces derniers à d'autres services compétents permettrait de réduire voire d'éliminer les erreurs.</p> <p>De manière générale, la Cour recommande à la direction financière du SIS d'effectuer des contrôles réguliers par sondages des factures émises et des rapports d'intervention.</p>	1	Chef de service du SIS	30.06.2011	
6.3.4	<p>Types d'intervention et facturation</p> <p>La Cour recommande au service financier du SIS d'analyser les moyens supplémentaires qui pourraient être mis en place afin d'obtenir l'identité de la personne physique ou morale à facturer dans le cadre d'une intervention. Les moyens supplémentaires à engager devraient néanmoins rester proportionnels aux gains que cela permettrait d'obtenir.</p>	1	Chef de service du SIS	31.08.2011	
6.3.4	<p>Types d'intervention et facturation</p> <p>La Cour recommande au DIM d'insérer dans le RPSSP, ou à défaut, dans une directive spécifique, les règles applicables en cas d'intervention conjointe de plusieurs services de défense.</p>	3	DIM/SSC	31.12.2011	
7.1.4	<p>Projet Convergences</p> <p>La Cour invite le comité de pilotage du projet ConvergenceS, le DIM et l'ACG à s'assurer que le projet Convergences s'intégrera à un projet global portant sur l'ensemble du dispositif genevois en matière d'incendie et secours, telles que l'analyse des risques opérationnels globale ou encore la mise en place d'une structure de droit public. De plus, la validation de l'emplacement devra également tenir compte de son opportunité économique</p>	3	Comité de pilotage ConvergenceS/SSC/ACG	30.09.2011	

Réf.	Recommandation/Action	Mise en place (selon indications de l'audité)			
		Risque 4 = Très significatif 3 = Majeur 2 = Modéré 1 = Mineur	Responsable	Délai au	Fait le
8.2	<p>Recommandation conclusive</p> <p>La Cour recommande la création d'une structure intercommunale de droit public, qui regrouperait l'ensemble des acteurs du dispositif (SIS, SSA, corps de SPV communaux) sous la « direction » des communes et sous la surveillance du canton (sécurité civile).</p>	3	DIM/SSC/SSCO SPP/SPV/ACG	31.12.2015	

10. DIVERS

10.1 Glossaire des risques

Afin de définir une **typologie des risques pertinente aux institutions et entreprises soumises au contrôle de la Cour des comptes**, celle-ci s'est référée à la littérature économique récente en matière de gestion des risques et de système de contrôle interne, relative tant aux entreprises privées qu'au secteur public. En outre, aux fins de cohésion terminologique pour les entités auditées, la Cour s'est également inspirée du « Manuel du contrôle interne, partie I » de l'Etat de Genève (version du 13 décembre 2006).

Dans un contexte économique, le **risque** représente la « possibilité qu'un événement survienne et nuise à l'atteinte d'objectifs ». Ainsi, la Cour a identifié trois catégories de risques majeurs, à savoir ceux liés aux objectifs **opérationnels** (1), ceux liés aux objectifs **financiers** (2) et ceux liés aux objectifs de **conformité** (3).

1) Les risques liés aux objectifs opérationnels relèvent de constatations qui touchent à la structure, à l'organisation et au fonctionnement de l'Etat et de ses services ou entités, et dont les conséquences peuvent avoir une incidence notable sur la qualité des prestations fournies, sur l'activité courante, voire sur la poursuite de son activité.

Exemples :

- engagement de personnel dont les compétences ne sont pas en adéquation avec le cahier des charges ;
- mauvaise rédaction du cahier des charges débouchant sur l'engagement de personnel ;
- mesures de protection des données entrantes et sortantes insuffisantes débouchant sur leur utilisation par des personnes non-autorisées ;
- mauvaise organisation de la conservation et de l'entretien du parc informatique, absence de contrat de maintenance (pannes), dépendances critiques ;
- accident, pollution, risques environnementaux.

2) Les risques liés aux objectifs financiers relèvent de constatations qui touchent aux flux financiers gérés par l'Etat et ses services et dont les conséquences peuvent avoir une incidence significative sur les comptes, sur la qualité de l'information financière, sur le patrimoine de l'entité ainsi que sur la collecte des recettes, le volume des charges et des investissements ou le volume et coût de financement.

Exemples :

- insuffisance de couverture d'assurance entraînant un décaissement de l'Etat en cas de survenance du risque mal couvert ;
- sous-dimensionnement d'un projet, surestimation de sa rentabilité entraînant l'approbation du projet.

3) Les risques liés aux objectifs de conformité (« compliance ») relèvent de constatations qui touchent au non-respect des dispositions légales, réglementaires, statutaires ou tout autre document de référence auquel l'entité est soumise et dont les conséquences peuvent avoir une incidence sur le plan juridique, financier ou opérationnel.

Exemples :

- dépassement de crédit d'investissement sans information aux instances prévues ;
- tenue de comptabilité et présentation des états financiers hors du cadre légal prescrit (comptabilité d'encaissement au lieu de comptabilité d'engagement, non-respect de normes comptables, etc.) ;
- absence de tenue d'un registre des actifs immobilisés ;
- paiement de factures sans les approbations requises, acquisition de matériel sans appliquer les procédures habituelles.

A ces trois risques majeurs peuvent s'ajouter trois autres risques spécifiques qui sont les risques de **contrôle** (4), de **fraude** (5) et **d'image** (6).

4) Le risque de contrôle relève de constatations qui touchent à une utilisation inadéquate ou à l'absence de procédures et de documents de supervision et de contrôle ainsi que de fixation d'objectifs. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de tableau de bord débouchant sur la consommation des moyens disponibles sans s'en apercevoir ;
- procédures de contrôle interne non appliquées débouchant sur des actions qui n'auraient pas dû être entreprises ;
- absence de décision, d'action, de sanction débouchant sur une paralysie ou des prestations de moindre qualité.

5) Le risque de fraude relève de constatations qui touchent aux vols, aux détournements, aux abus de confiance ou à la corruption. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- organisation mise en place ne permettant pas de détecter le vol d'argent ou de marchandises ;
- création d'emplois fictifs ;
- adjudications arbitraires liées à l'octroi d'avantages ou à des liens d'intérêt ;
- présentation d'informations financières sciemment erronées par exemple sous-estimer les pertes, surestimer les recettes ou ignorer et ne pas signaler les dépassements de budget, en vue de maintenir ou obtenir des avantages personnels, dont le salaire.

6) Le risque d'image (également connu sous « risque de réputation ») relève de constatations qui touchent à la capacité de l'Etat et de ses services ou entités à être crédible et à mobiliser des ressources financières, humaines ou sociales. Ses conséquences peuvent avoir une incidence sur la réalisation des objectifs opérationnels, financiers et de conformité.

Exemples :

- absence de contrôle sur les bénéficiaires de prestations de l'Etat ;
- bonne ou mauvaise réputation des acheteurs et impact sur les prix ;
- porter à la connaissance du public la mauvaise utilisation de fonds entraînant la possible réduction ou la suppression de subventions et donations.



10.2 Remerciements

La Cour remercie l'ensemble des collaborateurs qui lui ont consacré du temps.

L'audit a été terminé le 2 mai 2011. Le rapport complet a été transmis le 3 mai 2011 dont les observations remises le 16 mai 2011 ont été dûment reproduites dans le rapport.

La Cour tient à relever l'excellente collaboration de l'ensemble des personnes auditionnées qui ont témoigné une disponibilité et une réactivité particulièrement appréciées tout au long de cet audit.

La synthèse a été rédigée après réception des observations des entités auditées.

Genève, le 23 mai 2011

Stanislas Zuin
Président

Antoinette Stalder
Magistrat titulaire

Stéphane Geiger
Magistrat titulaire