



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 2 avril 2020

Délibération n° 20-03-05-02208

Projet de décret portant revalorisation de l'indemnité de feu prévue à l'article 6-3 du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels

(Seconde délibération)

Vu la Constitution, notamment ses articles 1^{er}, 34, 37, 47-2, 72 et 72-2 ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-2, L. 1424-42, R. 1213-19 à 23 et R. 1213-27 à 28 ;

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires ;

Vu la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, notamment son article 17 ;

Vu la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours ;

Vu la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, notamment ses articles 13 et 29 ;

Vu la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 ;

Vu la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, notamment son article 12 ;

Vu le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels ;

Vu le décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale ;

Vu l'arrêté du 21 janvier 1956 relatif attribution d'une indemnité feu aux sapeurs-pompiers professionnels communaux ;

Vu l'arrêté du 30 novembre 2006 modifié fixant les modalités d'établissement de la convention entre les services d'incendie et de secours et les établissements de santé sièges des SAMU mentionnée à l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales ;

Vu l'arrêté du 2 janvier 2020 modifiant l'arrêté du 30 novembre 2006 fixant les modalités d'établissement de la convention entre les services d'incendie et de secours et les

établissements de santé sièges des SAMU mentionnée à l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales ;

Vu l'arrêté du 3 juillet 2019 relatif à la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance ;

Vu la délibération n° 16-02-23-00000 du 23 février 2016 modifiant le règlement intérieur du conseil national d'évaluation des normes ;

Vu la délibération n° 20-03-05-02208 en date du 5 mars 2020 portant sur le projet de décret portant revalorisation de l'indemnité de feu prévue à l'article 6-3 du décret n°90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels ;

Vu le projet de décret portant revalorisation de l'indemnité de feu prévue à l'article 6-3 du décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels ;

Vu l'accusé de réception délivré par le secrétariat du conseil national d'évaluation des normes le 12 février 2020 ;

Sur le rapport de M. Emmanuel JUGGERY, adjoint au sous-directeur de la doctrine et des ressources humaines, à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises, au ministère de l'intérieur ;

Considérant ce que suit :

- Sur l'objet du projet de décret

1. Le ministère rapporteur rappelle que le présent projet de décret vise à revaloriser le taux plafond de l'indemnité de feu pouvant être perçue par les sapeurs-pompiers professionnels, en le portant à 25% du traitement soumis à retenue pour pension, contre 19 % actuellement. Cette réforme est le résultat des négociations menées entre le Gouvernement et les représentants des organisations professionnelles, à la suite du mouvement de grève des sapeurs-pompiers professionnels organisé entre le 26 juin 2019 et le 28 janvier 2020. Outre le maintien de leur régime spécial de retraite, l'autre revendication était la réévaluation de l'indemnité de feu de manière équivalente à celle applicable dans la police et la gendarmerie (soit 28 % du traitement de base), celle-ci n'ayant pas été revalorisée depuis l'arrêté du 2 juillet 1990 fixant le taux plafond à 19 % du traitement. Cette augmentation demandée par les organisations syndicales était notamment fondée sur l'évolution des missions confiées aux sapeurs-pompiers professionnels, missions dont la dangerosité s'est renforcée, avec parallèlement une dégradation de leurs conditions de travail, notamment liée à la multiplication des agressions à leur encontre. La prime de feu étant assimilée à une prime de risque, sa réévaluation constitue une marque de reconnaissance par les pouvoirs publics de « l'inflation opérationnelle » à laquelle ces professionnels sont soumis s'agissant en particulier des actes médicaux de secours d'urgence.
2. Le projet de texte n'ayant pas été modifié depuis la séance du CNEN du 5 mars 2020, le ministère de l'Intérieur renvoie donc pour l'essentiel aux développements déjà exposés, sans pouvoir à ce stade apporter d'éléments d'informations complémentaires. Le ministère souhaite tout de même rappeler que la revalorisation de la prime de feu présente un caractère facultatif pour les collectivités territoriales. La réforme ne produira, à ce titre, aucune dépense juridiquement obligatoire devant être inscrite dans les budgets locaux. Il reviendra en conséquence à chaque collectivité compétente, dans le cadre des services d'incendie et de secours (SIS), de moduler cette revalorisation en fonction de leurs marges budgétaires, en étalant cette dépense ou en posant des critères d'éligibilité complémentaires.

- **Sur la méthode employée par le Gouvernement et le respect du principe de libre administration**

3. Si le collège des élus reste unanimement favorable à la revalorisation de l'indemnité de feu, qu'il estime nécessaire au regard de l'évolution des missions exercées par les sapeurs-pompiers professionnels, il renouvelle toutefois ses remarques formulées lors de la séance du CNEN du 5 mars, déplorant l'insuffisance de la concertation menée par le Gouvernement avec les représentants des collectivités territoriales sur l'ampleur de la réforme ainsi que ses modalités de mise en œuvre, compte tenu de son impact financier substantiel sur les budgets locaux.
4. Les membres élus du CNEN appellent ainsi le Gouvernement à privilégier un processus de co-construction pour l'élaboration des projets de texte dont la mise en œuvre pèse directement sur les collectivités territoriales, d'un point de vue technique ou financier. En l'espèce, le fait pour le Gouvernement d'avoir acté cette revalorisation de manière quasi-unilatérale revient *in fine* à opérer un transfert de responsabilité de l'Etat vers les collectivités, dans la mesure où il incombera à ces dernières de décider de l'ampleur de la revalorisation indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels, dans la limite du taux plafond fixé par le présent projet d'arrêté.
5. Sans revenir sur l'ensemble des remarques formulées lors de la dernière séance, renvoyant à la précédente délibération, les représentants des élus tiennent à alerter de nouveau le Gouvernement quant au danger réel de renverser le principe de libre administration des collectivités territoriales en listant progressivement son contenu, et ce alors que seules les exceptions devraient être spécifiées conformément à la logique juridique. Ils estiment également qu'une vigilance particulière doit être portée par le Gouvernement aux textes ouvrant, sur le plan juridique, de nouvelles facultés aux collectivités territoriales, mais conduisant *de facto* à rendre leur mise en œuvre obligatoire, et ce en dépit de l'esprit du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales.
6. Si le collège des élus est conscient que le présent projet de décret s'inscrit dans le cadre fixé par l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984, découlant lui-même de l'article 34 de la Constitution, il estime qu'en l'espèce la liberté laissée aux collectivités territoriales en vertu de l'article 72 de la Constitution n'est que théorique au regard, d'une part, des attentes légitimes des personnels à la suite des annonces du Gouvernement s'agissant de l'ampleur de la revalorisation, et, d'autre part, de l'impératif de garantir pour de telles fonctions régaliennes une application relativement uniforme sur le territoire, comme c'est d'ailleurs le cas actuellement sur la base de la précédente revalorisation opérée en 1990.
7. Au regard de ces éléments, les représentants des élus estiment que le principe « prescripteur-payeur » devrait s'appliquer en l'espèce, la présente réforme conduisant à ce que l'État prescrive une nouvelle dépense au sous-secteur des administrations publiques locales. Ce principe serait de nature à concourir au respect de l'article 47-2 de la Constitution qui dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

- **Sur l'impact financier pour les collectivités territoriales**

8. Le collège des élus regrette, au regard de l'impact financier substantiel estimé à 81 millions par an pour les collectivités territoriales (départements et communes compétents), que le Gouvernement n'ait prévu aucun accompagnement dédié au financement de cette mesure.
9. Au regard du contexte sanitaire actuel, les représentants des élus souhaitent également interpeler le Gouvernement sur la viabilité budgétaire des départements, qui risque d'être encore davantage altérée par, d'une part, la forte baisse prévisible

dès 2020 des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et, d'autre part, l'explosion des dépenses obligatoires liées au financement du revenu de solidarité active (RSA). Ces évolutions sont de nature à obérer significativement les marges budgétaires des administrations départementales.

10. Le ministère rapporteur fait valoir qu'il n'est pas en mesure de transmettre d'éléments complémentaires sur le plan financier par rapport à la dernière séance du CNEN du 5 mars dernier. Il rappelle que trois sources principales de financement pourraient être opportunément mobilisées par les collectivités territoriales pour mettre en œuvre la revalorisation de l'indemnité de feu. En premier lieu, il rappelle la dynamique continue depuis 2004 de la quote-part de la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) versée par l'État au profit des départements pour le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), avec une augmentation de 95 millions d'euros entre 2017 et 2018 et de 53 millions d'euros en loi de finances pour 2020. Par ailleurs, la mise en place des « pactes capacitaires » par les préfets de département et les préfets de zone de défense et de sécurité devrait permettre de mutualiser et de rationaliser les moyens des SDIS, conformément aux annonces du ministre de l'Intérieur du 21 septembre 2019. Enfin, le ministère rappelle le travail actuellement opéré en lien avec le ministère des Solidarités et de la Santé pour limiter les missions d'assistance aux personnes qui sont inflationnistes, afin de réduire la « pression opérationnelle » pesant sur les SIS.
11. Les membres élus du CNEN estiment qu'en l'état la piste de financement la plus crédible reste celle résidant dans la suppression ou la baisse de la sur-cotisation versée par les employeurs territoriaux à la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL), évoquée par le ministère de l'Intérieur lors de la précédente séance du Conseil, mais ne relevant pas de son champ de compétences. Sur ce point, les représentants des élus regrettent que les discussions menées par le ministère des Solidarités et de la Santé n'aient pu se poursuivre, notamment compte tenu de la crise sanitaire actuelle. Ils resteront attentifs à l'évolution des discussions sur le sujet.
12. Le collège des élus souhaite également avancer une autre piste de financement résidant dans le remboursement au réel des prestations fournies par les SDIS en cas de carence des ambulanciers privés, et ce sur la demande des services d'aide médicale urgente (SAMU), au titre de leur fonction de régulation médicale. Conformément à l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales (CGCT), les SDIS ne sont tenus de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à leurs missions de service public. Toutefois, à la demande du SAMU, lorsque celui-ci « *constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés* », les SDIS sont tenus d'assurer l'intervention. L'exercice de ces missions donne lieu à une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence, déterminée par convention. L'arrêté du 30 novembre 2006 fixe le tarif national d'indemnisation de ces interventions qui fait l'objet d'une revalorisation annuelle conformément à son article 5 (soit 124 euros pour les interventions effectuées en 2020). Cependant, ces montants ne sont pas de nature à couvrir les frais réels engagés par les SDIS dans le cadre de ces interventions qui obèrent, par ailleurs, leurs capacités d'intervention pour leurs missions propres.
13. Enfin, les membres représentant les élus pointent une nouvelle fois le paradoxe entretenu par le Gouvernement qui consiste à inciter les collectivités territoriales à augmenter leurs dépenses de fonctionnement tout en limitant strictement ces dernières dans le cadre du dispositif de contractualisation, en application des articles 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Si l'article 12 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 suspend les sanctions découlant de cet encadrement pour les dépenses réelles de fonctionnement constatées dans le compte de gestion du budget principal au titre de l'année 2020 des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre, il apparaît nécessaire, pour les années

suivantes, que les dépenses qui sont effectuées par les collectivités territoriales sur l'incitation directe du Gouvernement puissent être retraitées dans le cadre de la contractualisation, au risque de détourner le principe de libre administration des collectivités territoriales garanti par l'article 72 de la Constitution.

- **Sur la reconnaissance de l'engagement des sapeurs-pompiers professionnels**

14. Au-delà du présent projet de décret, les membres élus du CNEN tiennent particulièrement à souligner, en cette période de crise sanitaire, le travail effectué par les sapeurs-pompiers professionnels qui constituent un échelon essentiel de proximité et de solidarité dans les territoires. Si le projet de texte examiné est de nature à permettre une certaine reconnaissance de leur action, les élus estiment que celle-ci devra également se manifester par d'autres vecteurs dans le cadre de la gestion de l'épidémie de Covid-19.

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 11 membres représentant les élus ;
- avis favorable émis par 3 membres représentant l'État.

Article 1^{er} : Après en avoir délibéré, le conseil national d'évaluation des normes émet, à la majorité des membres présents, un **avis défavorable** sur le projet de norme susvisé qui lui est soumis.

Article 2 : La présente délibération sera notifiée au Gouvernement et publiée sur le site

Le Président,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alain Lambert', is written over a light blue horizontal line.

Alain LAMBERT