



CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES

Séance du 5 mars 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

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

Vu la décision n° 79-104 DC du Conseil constitutionnel rendue le 23 mai 1979 relative à la loi modifiant les modes d'élection de l'Assemblée territoriale et du Conseil de gouvernement du territoire de la Nouvelle-Calédonie et dépendances et définissant les règles générales de l'aide technique et financière contractuelle de l'État ;

Vu la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ;

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment ses articles L. 1212-2, L. 1424-35, L. 1614-2, 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 et 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 décision n° 229247 du Conseil d'État rendue le 18 janvier 2001 ;

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 à l'attribution d'une indemnité de feu aux sapeurs-pompiers professionnels communaux ;

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

Vu la circulaire n° INTE1934550C du 10 décembre 2019 prise par le ministère de l'Intérieur relative à la mise en place de pactes capacitaires impliquant les collectivités locales et les services d'incendie et de secours ;

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

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 fait valoir que le présent projet de décret, pris dans l'exercice du pouvoir réglementaire autonome, vise à répondre aux revendications indemnitaires formulées par les organisations syndicales représentatives des sapeurs-pompiers professionnels, en réhaussant le taux plafond de l'indemnité de feu pouvant être octroyée par les services d'incendie et de secours (SIS) aux sapeurs-pompiers professionnels de 19 % à 25 % de leur traitement, modifiant ainsi l'article 6-3 du décret du 25 septembre 1990.
2. Cette réforme résulte des négociations entreprises par le Gouvernement et les organisations syndicales, à la suite de la grève des sapeurs-pompiers professionnels organisée entre le 26 juin 2019 et le 28 janvier 2020, et portant sur deux points principaux : le maintien du régime spécial de retraite afin de tenir compte de la pénibilité des missions exercées, et la revalorisation de l'indemnité de feu de 19 % à 28 % du traitement. En effet, cette indemnité, initialement créée par l'arrêté du 21 juin 1956 au profit des sapeurs-pompiers professionnels en raison de la nature particulière de leurs fonctions et des missions qui leur sont confiées, n'avait fait l'objet d'aucune revalorisation depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté du 2 juillet 1990 qui avait fixé son taux plafond à 19 % du traitement. Le mouvement de grève des sapeurs-pompiers professionnels initié en juin 2019 a mis en exergue la dégradation des conditions d'exercice de la profession, et le sentiment d'absence de reconnaissance de l'engagement de ces agents par les pouvoirs publics. Dans un souci d'équité vis-à-vis d'autres professions, notamment médicales, le Gouvernement, à la suite des négociations entre le ministère de l'Intérieur, les organisations syndicales et les financeurs des SIS, a décidé de permettre la revalorisation de la prime de feu jusqu'à 25 % de traitement. La présente réforme permettrait ainsi une augmentation de la prime de feu d'environ 95 euros nets par mois qui est actuellement de près de 300 euros nets.
3. Si l'objectif est une entrée en vigueur de la réforme d'ici l'été 2020, le ministère de l'Intérieur rappelle que les conseils d'administration des SIS disposeront de toute latitude pour procéder à la revalorisation de la prime de feu proportionnellement à leurs marges budgétaires propres, avec la possibilité, le cas échéant, de la moduler en introduisant des critères supplémentaires, ou d'étaler dans le temps la réforme en fonction des marges budgétaires locales, et ce conformément à l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique

territoriale. Deux exercices budgétaires pourraient en conséquence être nécessaires pour mettre en place cette revalorisation, dans la mesure où les contributions des collectivités (départements, communes et EPCI), sont fixées chaque année par une délibération du conseil départemental « *au vu du rapport sur l'évolution des ressources et des charges prévisibles du service au cours de l'année à venir, adopté par le conseil d'administration de celui-ci* », conformément à l'article L. 1424-35 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

4. Enfin, si le projet de texte n'est applicable qu'aux seuls sapeurs-pompiers professionnels, le ministère de l'Intérieur fait valoir des projets de texte relatifs aux indemnités des sapeurs-pompiers volontaires sont actuellement en cours d'élaboration, en particulier un projet d'arrêté fixant le montant de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance. Les membres élus du CNEN seront attentifs à la publication de ces projets de texte compte tenu des effectifs concernés (soit environ 195 000 agents en 2019), et appellent l'attention du Gouvernement sur l'opportunité de mener à l'avenir une réflexion transversale.

- **Sur l'état de la concertation avec les collectivités territoriales**

5. Les membres élus du CNEN rappellent la nécessité pour les ministères prescripteurs de consulter les associations nationales représentatives des élus locaux en amont de l'examen des projets de texte par le CNEN, ces échanges préalables permettant au Conseil de jouer pleinement son rôle d'instance de dialogue entre les élus et les administrations centrales.
6. Le collège des élus est unanimement favorable au principe d'une revalorisation de l'indemnité de feu au profit des sapeurs-pompiers professionnels qu'il estime pleinement légitime au regard des missions exercées. Il souligne néanmoins qu'elle ne constitue pas un avancée substantielle, des retards conséquents ayant été pris en la matière, et qu'il conviendra à l'avenir d'opérer des revalorisations plus régulières et progressives.
7. Cependant, malgré cet accord de principe, les représentants des élus déplorent la méthode employée par le Gouvernement pour l'élaboration du présent projet de texte, d'autant plus s'agissant d'une compétence partagée entre l'État et les collectivités territoriales. Ils regrettent ainsi de ne pas avoir été consultés en amont quant à l'ampleur de la revalorisation de la prime de feu accordée aux sapeurs-pompiers professionnels et sur les modalités d'application de la réforme au regard des marges budgétaires locales contraintes des collectivités territoriales. Or, ils constatent que le financement de cette mesure indemnitaire pèse entièrement sur le sous-secteur des administrations publiques locales, le ministère de l'Intérieur ayant précisé qu'aucun mouvement de « centralisation » de la compétence n'avait été envisagé par le Gouvernement à ce stade.

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

8. Les membres élus du CNEN prennent acte des précisions du ministère de l'Intérieur qui rappelle que la revalorisation de l'indemnité de feu est facultative pour les collectivités territoriales et n'engendra à ce titre aucune charge supplémentaire juridiquement obligatoire inscrite dans les budgets locaux. Ainsi, sur la base des effectifs en activité, soit environ 40 000 agents, des traitements bruts annuels moyens des différents cadres d'emplois de sapeurs-pompiers professionnels, ainsi que des contributions employeurs appliquées à l'indemnité de feu, le ministère de l'Intérieur estime l'impact financier de cette revalorisation à 81 millions d'euros en année pleine pour l'ensemble des SIS. Par ailleurs, il rappelle que les SIS sont très largement financés par les collectivités territoriales, à hauteur de 60 % par les départements et de 40 % pour les communes, tout en soulignant que, conformément à l'article L. 1424-35 du CGCT, la contribution des communes et EPCI ne peut excéder le montant global de l'exercice budgétaire précédent « *augmenté de l'indice des prix à la*

consommation », induisant donc un report de charges plus important sur les départements.

9. Le collège des élus est conscient qu'aucune compensation de l'État n'est due au sens de l'article 72-2 de la Constitution, le projet de décret ne procédant pas à une modification, par voie réglementaire, des règles relatives à l'exercice d'une compétence transférée de l'État aux collectivités territoriales en application de l'article L. 1614-2 du CGCT, la compétence relevant actuellement des départements ayant été historiquement exercée par les communes avant sa départementalisation par la loi du 3 mai 1996. Toutefois, les membres élus déplorent l'absence d'accompagnement de l'État aux collectivités, soit par l'octroi de nouveaux financements, soit par l'allègement de charges existantes, alors même que l'ampleur de la revalorisation a été déterminée unilatéralement par le Gouvernement. Par ailleurs, dans le cadre des échanges qui ont eu lieu avec le ministère de l'Intérieur, les représentants des départements ont toujours fait valoir qu'en l'absence de ressources nouvelles ou de baisses significatives de charges, ils ne disposaient pas des marges budgétaires suffisantes pour appliquer la présente réforme.
10. Si le ministère de l'Intérieur est conscient des contraintes budgétaires qui pèsent sur les administrations publiques locales, il estime que plusieurs canaux de financement peuvent être mobilisés par les départements, les communes et leurs groupements, tant sur le plan des recettes que des dépenses.
11. En premier lieu, s'agissant des recettes, le ministère rapporteur souhaite mettre en exergue la dynamique 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 SDIS. Entre 2017 et 2018, celle-ci a augmenté de 95 millions d'euros, contre 36 millions d'euros en parallèle pour les contributions des départements aux SDIS. Cet accroissement s'est poursuivi en loi de finances pour 2020 avec une hausse de 53 millions d'euros supplémentaires par rapport à l'année 2019. De manière plus globale, il évalue la dynamique de la TSCA à environ 4 % d'augmentation par an contre une croissance des dépenses de fonctionnement des SDIS estimée entre 0,2 % et 1 % par an. Ainsi, alors qu'en 2014, la quote-part de la TSCA représentait 24 % des dépenses des SDIS, elle est actuellement de 27 %, démontrant ainsi les investissements importants de l'État au titre de sa compétence partagée en matière de service d'incendie et de secours. Sur cette base, il estime que plus de la moitié de la mesure pourrait être financée par ce canal, y compris en tenant compte des autres dépenses, notamment la revalorisation de l'indemnité horaire des sapeurs-pompiers volontaires dont le coût est estimé à 7 millions d'euros supplémentaires par an.
12. En second lieu, des efforts sont actuellement entrepris sur le plan interministériel pour dégager des marges de manœuvre budgétaires sur les dépenses de fonctionnement des SIS. Tout d'abord, le ministère rapporteur souligne 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 services. Ensuite, conformément aux annonces du ministre de l'Intérieur le 21 septembre 2019, une circulaire a été publiée le 12 février 2020 afin de détailler les modalités de mise en place des « pactes capacitaires » par les préfets de département et les préfets de zone de défense et de sécurité, l'objectif étant d'offrir une visibilité pluriannuelle sur les investissements et les budgets des SIS, et de favoriser la mutualisation et la rationalisation de leurs moyens. Grâce à la combinaison de ces actions, le ministère rapporteur estime que des marges financières importantes pourront être dégagées permettant de financer pour partie cette mesure de revalorisation, tout en rappelant que son étalement et ses conditions d'attribution seront fixés par le conseil d'administration de chaque SIS.
13. Les membres élus du CNEN soulignent que cette hausse de la fiscalité transférée au profit des départements, et plus précisément de la quote-part de la TSCA, n'avait pas été annoncée par le Gouvernement comme constituant un accompagnement financier

de l'État pour la revalorisation de la prime de feu des sapeurs-pompiers professionnels. Par ailleurs, ils relèvent qu'alors que les dépenses indemnitaires sont pérennes, la quote-part de la TSCA versée est par essence fluctuante, ce qui n'en fait pas le meilleur vecteur de financement sur le long terme. De plus, ils font valoir que la répartition de la TSCA par département n'est pas corrélée au nombre de sapeurs-pompiers professionnels présents dans les SDIS, et donc éligibles à cette prime. Enfin, ils rappellent que le principe d'unité budgétaire ne s'applique pas en l'espèce, puisque si la quote-part de TSCA est effectivement votée par le Parlement en loi de finances comme constituant une recette des départements destinée à financer les SDIS, rien n'oblige ces derniers à les affecter à ce budget, conformément au principe de libre administration.

14. A titre complémentaire, ces questions ne relevant pas son champ ministériel, le ministère de l'Intérieur confirme qu'une autre piste de financement pourrait consister en 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). Des discussions sont actuellement en cours à ce sujet entre le ministère des Solidarités et de la Santé et les administrateurs de la Caisse. À ce stade, il est notamment envisagé une baisse de l'assiette et des taux de cette sur-cotisation par la voie réglementaire, une suppression nécessitant une intervention législative. Le collège des élus estime que cette sur-cotisation n'a plus de justification économique, celle-ci ayant été initialement créée pour compenser l'intégration progressive entre 1991 et 2003 de la prime de feu dans le calcul de la retraite des sapeurs-pompiers professionnels.

- **Sur le principe de libre administration des collectivités territoriales**

15. Les membres élus du CNEN rappellent leur attachement au principe de libre administration ainsi qu'à l'article 1^{er} de la Constitution qui consacre le principe de l'organisation décentralisée de la France, la révision constitutionnelle de 2003 ayant mis en cohérence la forme de l'État et la manière de l'administrer. Ils souhaitent, à ce titre, appeler l'attention du Gouvernement quant aux risques tenant, d'une part, à la consécration par la loi ou le règlement de nouveaux droits et libertés aux collectivités territoriales préexistant sans texte, avec le danger de lister progressivement ce qui relève de la libre administration ; seules les dérogations doivent être précisées. D'autre part, ils souhaitent l'alerter quant à l'ouverture de nouvelles facultés pour les collectivités territoriales sur le plan juridique, mais conduisant *de facto* à rendre leur mise en œuvre obligatoire, et ce en dépit de l'esprit du principe de libre administration.

16. Le collège des élus tient compte des précisions apportées par le ministère rapporteur en séance qui rappelle que la formulation retenue dans le présent projet de décret vise à respecter l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 qui encadre la mise en œuvre du principe de libre administration en précisant que « *les organes délibérants des collectivités territoriales et de leurs établissements publics fixent les régimes indemnitaires, dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État* ». Ce cadre découle directement de l'article 34 de la Constitution qui dispose que la loi fixe les principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales. En matière indemnitaire, le principe fixé par le législateur est celui du plafonnement des régimes indemnitaires déterminés par délibération des collectivités territoriales, et ce afin de limiter les écarts entre les trois versants de la fonction publique. Toutefois, si le ministère rapporteur se prévaut du principe de libre administration pour affirmer que les collectivités pourront moduler la revalorisation de l'indemnité de feu, ou introduire des critères d'attribution complémentaires, les membres élus du CNEN estiment que cette liberté affichée est en l'espèce une fiction juridique au regard des enjeux attachés à la rémunération des sapeurs-pompiers professionnels.

17. Par ailleurs, les représentants des élus rappellent que, conformément à l'article 1^{er} de la Constitution, la France est une République indivisible. Compte tenu du caractère résolument régalien des missions exercées par les sapeurs-pompiers professionnels,

ils estiment que le principe d'application uniforme sur le territoire doit être perçu comme une exigence. À noter que lors de la dernière revalorisation de la prime de feu, l'ensemble des SIS avaient voté son augmentation au taux plafond de 19 % du traitement. Or, en s'engageant à opérer une revalorisation sans concertation approfondie avec les représentants locaux, le Gouvernement a procédé à un transfert de responsabilité de l'État vers les collectivités territoriales. En effet, cette revalorisation de l'indemnité de feu, juridiquement facultative, est en pratique politiquement obligatoire compte tenu de la forte attente manifestée par les sapeurs-pompiers professionnels, au risque de créer des inégalités de traitement injustifiées sur le territoire et une concurrence entre collectivités jugée inadmissible par le collège des élus.

18. En pratique, cette réforme conduit donc à ce que l'État prescrive une nouvelle dépense au sous-secteur des administrations publiques locales portant sur le régime indemnitaire d'agents territoriaux, et ce en dépit du principe de libre administration. Les membres élus du CNEN rappellent à ce titre l'importance de garantir la transparence des flux entre les trois sous-secteurs des administrations publiques, et ce conformément à l'esprit 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* ». Or, il apparaît complexe de garantir la sincérité des comptes publics lorsque les budgets locaux ne sont pas l'image fidèle des décisions effectivement prises par les collectivités territoriales au titre du principe de libre administration. Les membres représentant les élus estiment, à ce titre, que la méthode d'élaboration des projets de texte ayant des impacts financiers substantiels pour les collectivités doit être renouvelée et tenir compte de l'impératif de traçabilité des dépenses publiques.

19. Enfin, le collège des élus pointe une nouvelle fois le paradoxe consistant à inciter les collectivités territoriales, d'une part, à augmenter leurs dépenses réelles de fonctionnement pour mettre en œuvre les réformes du Gouvernement, et ce sans compensation ou accompagnement financier systématique de la part de l'État, et, d'autre part, à limiter ces mêmes dépenses dans le cadre de la contractualisation, conformément aux articles 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Face à ces injonctions contradictoires, il estime que les dépenses effectuées par les départements, les communes et les EPCI au titre de la revalorisation de la prime de feu devraient être exclues du champ de la contractualisation limitant à 1,2 % l'évolution des dépenses de fonctionnement par rapport à l'année de fixée en 2017 (en valeur).

Après délibération et vote de ses membres présents :

- avis défavorable émis par 7 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 internet du conseil national d'évaluation des normes.

Le Président,



Alain LAMBERT