



N°

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 juillet 2009

PROJET DE RAPPORT **D'INFORMATION**

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) ⁽¹⁾
sur le **financement des services départementaux**
d'incendie et de secours (SDIS)

ET PRÉSENTÉ

PAR MM. Georges GINESTA, Bernard DEROSIER et Thierry MARIANI
Députés

MM. GEORGES TRON et DAVID HABIB
Présidents.

(1) La composition de cette mission figure au verso de la présente page.

La mission d'évaluation et de contrôle est composée de : MM. Georges Tron, David Habib, Présidents ; M. Didier Migaud, Président de la commission des Finances de l'économie générale et du Plan, M. Gilles Carrez, Rapporteur général ; MM. Pierre Bourguignon, Jean-Pierre Brard, Alain Claeys, Charles de Courson, Richard Dell'Agnola, Yves Deniaud, Jean-Louis Dumont, Jean-Michel Fourgous, Laurent Hénart, Jean Launay, François de Rugy, Philippe Vigier.

SOMMAIRE

	Pages
LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MEC	5
INTRODUCTION	10
I.– LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES	13
A.– UNE GOUVERNANCE CARACTÉRISÉE PAR UNE COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE ET UN ENCHEVÊTREMENT DES COMPÉTENCES.....	13
B.– « COUPER LE CORDON OMBILICAL » DANS LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES SDIS	15
1.– La sécurité civile doit-elle encore faire partie des pouvoirs de police administrative dévolus au préfet et au maire ?	15
<i>a) Les pouvoirs de police administrative dévolus au préfet et au maire en matière de sécurité civile sont devenus en grande partie virtuels.....</i>	<i>15</i>
<i>b) Schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) : clarifier les rôles</i>	<i>17</i>
<i>c) Mettre le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) au service de la mutualisation....</i>	<i>20</i>
2.– La direction de la Sécurité civile assure la réglementation en matière de sécurité civile alors que ce sont les collectivités qui en supportent le coût	20
<i>a) L'inflation normative n'a pas épargné la sécurité civile</i>	<i>20</i>
<i>b) La conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), instaurée par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, ne joue pas son rôle.....</i>	<i>22</i>
<i>c) Quelques illustrations récentes du fonctionnement de la CNSIS</i>	<i>23</i>
C.– LE PRINCIPE « QUI PAIE COMMANDE » DOIT CONDUIRE À UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES SDIS DANS LES CONSEILS GÉNÉRAUX.....	26
1.– Mettre les conseils généraux en mesure de piloter réellement les SDIS, dont les dépenses sont en grande partie « auto-prescrites »	26
<i>a) Le principe de dissociation des compétences opérationnelles et de gestion.....</i>	<i>27</i>
<i>b) Le directeur départemental joue un rôle central dans le SDIS</i>	<i>28</i>
<i>c) Les conseils généraux doivent disposer d'outils statistiques permettant de comparer les SDIS entre eux</i>	<i>30</i>
2.– Mieux mutualiser les moyens des SDIS avec ceux des conseils généraux.....	31
3.– Engager réellement la mutualisation entre les SDIS	32
II.– LA BONNE COORDINATION ENTRE LES SDIS, LES SAMU ET LES AMBULANCIERS RESTE ENCORE À ÉTABLIR	35
A.– LA DÉFINITION LÉGISLATIVE DES MISSIONS DES SDIS DOIT ÊTRE ACTUALISÉE ET PRÉCISÉE	35

B.– LE RÉFÉRENTIEL COMMUN DE SECOURS À PERSONNE DEVRAIT RELEVER DE LA LOI	37
C.– LES INTERVENTIONS DES SDIS POUR CARENCE HOSPITALIÈRE NE DOIVENT PAS DEVENIR LA RÈGLE.....	40
D.– LES RECRUTEMENTS D'INFIRMIERS DE SAPEURS-POMPIERS ONT ÉTÉ PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES	43
III.– LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DES SDIS EST LA CONDITION D'UN FINANCEMENT SOUTENABLE	45
A.– LE GEL DES CONTINGENTS COMMUNAUX NE DOIT PAS ABOUTIR À UN REPORT DE CHARGE SUR LES DÉPARTEMENTS	45
B.– LA « FISCALISATION » DES SDIS.....	46
C.– LA RECHERCHE D'AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT	47
IV.– LES SAPEURS-POMPIERS : GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET FORMATION	49
A.– LES EFFECTIFS DE SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS ONT AUGMENTÉ DE 10 000 DEPUIS LA LOI DE DÉPARTEMENTALISATION DE 1996	50
B.– L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL DES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS SUR LA BASE DE GARDES DE 24 HEURES N'EST PLUS ADAPTÉE	51
C.– LA FILIÈRE DES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS EST TRÈS SPÉCIFIQUE AU REGARD DU RESTE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	53
D.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL CONSTITUENT LE PRINCIPAL POSTE DE DÉPENSE DES SDIS	55
E.– TROUVER LE BON ÉQUILIBRE ENTRE LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS ET VOLONTAIRES	56
F.– LA FORMATION DES SAPEURS-POMPIERS.....	58
1.– Le poids de la formation des sapeurs-pompiers	58
2.– L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) : une école administrée par l'État et financée par les collectivités territoriales	60
3.– La multiplication des écoles de formation des SDIS.....	62
4.– Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) peut fournir un apport appréciable à la formation des sapeurs-pompiers	62
EXAMEN EN COMMISSION.....	64
ANNEXES	65
I.– LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	65
II.– COMPTE RENDU DES AUDITIONS	Erreur ! Signet no
III.– CONTRIBUTIONS REÇUES	Erreur ! Signet no
IV.– ÉLÉMENTS DE COMPARAISON SUR LA SÉCURITÉ CIVILE DANS QUELQUES PAYS EUROPÉENS (ALLEMAGNE, ROYAUME-UNI, ITALIE, SUÈDE) ET EN FRANCE	Erreur ! Signet no

LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MEC

A.– La gouvernance des SDIS

Proposition n° 1 : Clarifier les compétences en matière de sécurité civile afin que l'État remplisse ses attributions dans :

– la définition du cadre institutionnel et la réglementation, en assurant le principe d'égalité des citoyens devant le service public ;

– la prévention, en incluant l'action de tous les ministères concernés ;

– l'intervention en complément des services départementaux, notamment avec les moyens aériens et le déminage ;

– la coordination opérationnelle en cas de crise d'ampleur zonale ou nationale.

Proposition n° 2 : S'interroger sur le maintien des services d'incendie et de secours dans le cadre des pouvoirs de police administrative générale dévolus au préfet et au maire, alors qu'en sont dépourvus les présidents de conseils généraux, qui financent majoritairement les SDIS.

Proposition n° 3 : Recentrer les pouvoirs du préfet en matière de sécurité civile. Réserver son action à la coordination des secours en cas de crise et pour la coordination de l'action des SDIS avec les autres services publics (gendarmerie, police, SAMU, CRS...).

Proposition n° 4 : Rendre les conseils généraux responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et de leur règlement opérationnel, dans le cadre de règles nationales assurant une égalité des citoyens devant le service public.

Proposition n° 5 : Engager la réforme du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) pour réserver son action à l'investissement des SDIS aux établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS) ou à toute autre forme de mutualisation entre les SDIS.

Proposition n° 6 : Procéder à un réexamen de l'ensemble des textes réglementaires adoptés par la direction de la Sécurité civile, afin d'en apprécier la nécessité au regard des besoins, des conditions de mise en œuvre par les SDIS et surtout de la charge financière qu'elles représentent pour les collectivités territoriales.

Proposition n° 7 : Inviter le Gouvernement à suivre en principe les avis de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) sur les projets législatifs ou réglementaires préparés par la direction de la Sécurité civile.

Proposition n° 8 : Demander à la direction de la Sécurité civile d'établir systématiquement des fiches d'impact sur tous les projets législatifs ou réglementaires qu'elle prépare, avec un délai suffisant pour en permettre une analyse par les collectivités territoriales.

Proposition n° 9 : Modifier la composition de la commission spécialisée chargée des questions relatives aux finances de la CNSIS, afin d'en faire un lieu de concertation entre les représentants de l'État, qui décide, et des collectivités territoriales, qui financent.

Proposition n° 10 : Confier aux présidents de conseils généraux une responsabilité pleine et entière sur leur SDIS, tant pour la gestion qu'en matière opérationnelle.

Proposition n° 11 : Renforcer l'autorité des conseils généraux sur les SDIS en généralisant la conclusion de conventions, sur la base d'un modèle harmonisé au niveau national.

Proposition n° 12 : Faire du directeur et du directeur adjoint de SDIS des emplois fonctionnels dont la nomination et la révocation dépendraient exclusivement du président du conseil d'administration du SDIS ;

Proposition n° 13 : Demander à la direction de la Sécurité civile de :

– développer et mettre à disposition des SDIS des référentiels et des outils statistiques et d'analyse, afin de permettre aux SDIS de se comparer entre eux sur tous les aspects opérationnels et de gestion ;

– définir un nouveau classement des SDIS en fonction non seulement de leur taille mais aussi de la typologie des risques auxquels ils sont plus particulièrement exposés ;

– alimenter de façon actualisée les différentes bases de données existant auprès des différentes instances européennes et internationales en matière de sécurité civile.

Proposition n° 14 : Favoriser toute forme de mutualisation entre les SDIS et les services du conseil général dans les fonctions support, comme la gestion immobilière, la gestion des ressources humaines, les achats, les systèmes d'information, les ateliers de réparation ou la gestion financière et comptable.

Proposition n° 15 : Lever les freins juridiques empêchant les départements d'épauler les SDIS dans leurs missions pour la conduite de travaux immobiliers.

Proposition n° 16 : Lever les freins juridiques faisant obstacle à la mise en réseau des compétences dont disposent les départements et les SDIS : faciliter les mises à disposition et la fourniture de prestations de services, ainsi que la création d'organismes de services communs de gestion.

Proposition n° 17 : Promouvoir toute forme de coopération entre SDIS permettant la mutualisation de certaines fonctions, comme les achats ou la formation.

B.– Les relations entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers privés

Proposition n° 18 : Définir précisément dans le code général des collectivités locales (CGCT) les missions des SDIS, qu'elles soient exclusives, partagées ou facultatives ;

Proposition n° 19 : Demander à la direction de la Sécurité civile d'établir des statistiques sur l'activité des SDIS qui soient en concordance avec les principales missions assignées aux SDIS par la loi.

Proposition n° 20 : Redéfinir précisément dans le cadre législatif du code général des collectivités territoriales (CGCT) le partage des missions de secours à personne et d'aide médicale d'urgence entre les SDIS et les SAMU.

Proposition n° 21 : Conclure dans chaque département une convention en matière de transport de malades associant le SAMU, le SDIS et les ambulanciers privés, afin d'assurer avec des coûts optimaux une couverture temporelle et géographique adéquate, une qualité de service équivalente et des délais d'intervention à définir ;

Proposition n° 22 : Assurer le remboursement au coût réel des activités de transport de malades effectuées par les SDIS en cas de carence des ambulanciers privés.

Proposition n° 23 : Opérer un recrutement des infirmiers du service de santé et de secours médical (SSSM) des SDIS strictement nécessaire aux actes médicaux qu'ils peuvent fournir dans le cadre de leurs compétences, en veillant à éviter les doublons avec la couverture territoriale des SAMU.

C.– Le financement des SDIS

Proposition n° 24 : Assurer une maîtrise de l'évolution des dépenses des SDIS afin que, comme les communes, les contributions des départements n'augmentent pas au-delà de l'inflation, faute de quoi le report de charge induit sur les finances des départements ne serait pas soutenable.

Proposition n° 25 : Assurer une « fiscalisation » des dépenses des SDIS par la création d'une fiscalité additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS, dont le produit viendrait, lors de sa création, en déduction des prélèvements des départements, des intercommunalités et des communes.

Proposition n° 26 : Effectuer une pause dans le recrutement des sapeurs-pompiers professionnels.

D.– Les sapeurs pompiers et la formation

Proposition n° 27 : Demander à la direction de la Sécurité civile d'effectuer un recensement des sapeurs-pompiers employés actuellement de façon interne par les entreprises.

Proposition n° 28 : S'interroger sur l'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels et son adéquation aux besoins de l'activité opérationnelle. Envisager la possibilité d'une évolution du système actuellement majoritaire de gardes de 24 heures vers des régimes plus souples de 12, 10 ou 8 heures, correspondant mieux à la sollicitation opérationnelle tout au long de la journée et permettant une présence plus fréquente des sapeurs-pompiers professionnels sur leur lieu de travail.

Proposition n° 29 : Revoir dans ce cadre la planification des tâches des sapeurs-pompiers professionnels tout au long de la journée de travail, afin que l'évolution du régime de gardes engendre une réelle économie de ressources humaines.

Proposition n° 30 : Faire entrer, autant que possible, la gestion des ressources humaines et les rémunérations des personnels des SDIS dans le droit commun applicable aux fonctionnaires territoriaux, avec l'instruction des projets réglementaires par la direction Générale des collectivités territoriales (DGCL).

Proposition n° 31 : Définir des outils d'analyse communs permettant aux SDIS de définir les proportions optimales de sapeurs-pompiers volontaires et professionnels.

Proposition n° 32 : Encadrer le double statut de sapeur-pompier volontaire et professionnel.

Proposition n° 33 : Revoir les référentiels de formation, en favorisation la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle et le maintien des capacités au cours des pratiques opérationnelles.

Proposition n° 34 : Proportionner, pour les techniques spécialisées, les formations aux utilisations qui sont effectivement effectuées par les personnes formées dans le cadre de leur pratique opérationnelle.

Proposition n° 35 : Donner au conseil d'administration de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) une majorité des sièges aux représentants des collectivités territoriales, qui en assurent déjà le financement majoritaire.

Proposition n° 36 : Favoriser la collaboration entre l'ENSOSP et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'établissement.

Proposition n° 37 : Favoriser la mutualisation des écoles départementales de formation des sapeurs-pompiers, notamment pour la construction des plateaux techniques.

Proposition n° 38 : Favoriser la collaboration entre les écoles départementales de sapeurs-pompiers et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de formation, afin de permettre un meilleur taux de retour des moyens financiers ainsi mis à disposition.

INTRODUCTION

À la suite du constat établi par le Rapporteur spécial Georges Ginesta sur la mission *Sécurité civile* ⁽¹⁾ d'une dérive importante des dépenses des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), la commission des Finances a décidé, à l'automne 2008, de consacrer une Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) au financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Trois Rapporteurs ont été désignés afin d'assurer l'équilibre des points de vue :

– le Rapporteur spécial de la commission des Finances pour la mission *Sécurité civile* M. Georges Ginesta, qui est de plus membre de la commission nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) ;

– M. Thierry Mariani, Rapporteur pour avis sur la *Sécurité civile* au nom de la commission des Lois, qui a également été le rapporteur de la commission des Lois sur la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile ;

– et M. Bernard Derosier, membre de la commission des Lois, également membre de la CNSIS et président du conseil général du Nord, président du conseil d'administration du SDIS, le plus important de France.

Les députés chargés du présent rapport représentent à la fois les deux commissions les plus concernées et les deux groupes politiques les plus importants de l'Assemblée nationale, assurant ainsi le caractère consensuel qui prévaut dans les travaux de la MEC.

Il s'agit, dans l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), de veiller à ce que les SDIS, qui sont des établissements publics départementaux placés sous l'autorité des conseils généraux, définissent les conditions d'une dépense la plus efficace possible engagée pour la sécurité civile. Les Rapporteurs ne peuvent que se féliciter de la déclaration devant la MEC le 9 juin 2009, de Mme Alliot-Marie, alors ministre de l'Intérieur : « *notre volonté commune, surtout en période difficile, c'est que chaque euro qui nous est confié soit utilisé au mieux pour assurer un service public auquel les Français sont extrêmement attachés.* » Il reste à examiner dans quelle mesure cet engagement est réellement mis en œuvre.

(1) Rapport spécial (n° 1198 annexe 42) présenté par M. Georges Ginesta au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2009 :

<http://www.assemblee-nationale.fr/13/pdf/budget/plf2009/b1198-a42.pdf>

Les Rapporteurs rappellent leur attachement au service public rendu par les SDIS : historiquement la lutte contre l'incendie, puis le secours à personne, le traitement des accidents de la circulation ou l'action contre les nouvelles formes de risques (technologiques, industriel...). Tant les secours quotidiens apportés aux personnes et aux biens que les catastrophes naturelles ou industrielles, qui ont frappé notre pays ces dernières années, ont révélé, dans des conditions souvent dramatiques, l'utilité de cette mission aux yeux de nos concitoyens. Ceux-ci sont en droit d'attendre un haut niveau de protection contre l'ensemble de ces risques.

Les Rapporteurs expriment également avec force leur reconnaissance du rôle des sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, dans leurs tâches difficiles de protection de biens et de sauvetage des victimes, souvent au péril de leur vie. Il n'est aucunement dans leur intention de stigmatiser telle ou telle catégorie de personnel dans l'augmentation constatée des dépenses des SDIS. Cette augmentation a de multiples facteurs, comme il sera exposé plus loin.

La sécurité civile représente un budget de plus de 5,5 milliards d'euros en France. L'État supportera des dépenses à hauteur de 415 millions d'euros dans la loi de finances pour 2009 pour la mission *Sécurité civile* du ministère de l'Intérieur (418,4 millions d'euros en 2008). Il devrait dépenser près de 550,5 autres millions pour la sécurité civile dans les crédits des autres ministères. – en particulier Agriculture, Écologie et Santé – (523,7 millions d'euros en 2008). Plus de 4,2 milliards d'euros ont été dépensés par les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) selon les comptes de gestion pour 2007. À quoi il faut ajouter les dépenses de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (plus de 300 millions d'euros) et de la brigade des marins pompiers de Marseille (près de 100 millions d'euros).

La départementalisation découlant de la loi du 3 mai 1996 sur les services d'incendie et de secours, qui devait être le cadre de la mutualisation des moyens, a été un facteur d'accroissement considérable des coûts. Alors qu'elle devait s'effectuer de façon budgétairement neutre, leurs dépenses ont augmenté de 245,6 % entre 1996 et 2007 (11 ans). Depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des services d'incendie et de secours, leurs dépenses ont continué à augmenter de 45,8 %. En comparaison, le nombre d'interventions des SDIS a augmenté de seulement 8,4 % depuis 2001 (5 % depuis 1999).

Une grande confusion règne sur l'évolution des dépenses des SDIS pour la dernière période connue, entre 2007 et 2008, en raison de la rupture statistique due au passage des comptes administratifs aux comptes de gestion. Alors que l'augmentation des comptes de gestion a, dans un premier temps, été évaluée à 4 % dans la plaquette statistique des SDIS élaborée par la direction de la Sécurité civile (DSC) du ministère de l'Intérieur, elle a été réévaluée à seulement 2 % sur cette période, selon les informations communiquées au Rapporteur spécial Georges Ginesta lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2009. En outre

les budgets primitifs des SDIS pour 2008, votés par les conseils généraux, ont augmenté de 4 % en un an sur la même période⁽¹⁾.

Le système institutionnel actuel de gestion à trois, avec l'État, les sapeurs-pompiers et les représentants des élus locaux, n'est pas satisfaisant. Il a conduit aux dérives budgétaires constatées depuis la loi de départementalisation de 1996 et qui ont perduré après 2001.

Si aucune déficience grave de la gestion des crises ou de la délivrance des secours n'a été relevée - et on ne peut que s'en féliciter - peut-on dire que ce grand service public est piloté alors qu'il ne maîtrise pas ses coûts dans de telles proportions ? Nos concitoyens seraient en droit de nous demander des comptes collectivement – État, sapeurs-pompiers et élus locaux – pour une augmentation des dépenses des SDIS qui n'est pas justifiée par l'augmentation à due concurrence des risques ou des interventions et qui pourrait devenir incompatible avec leur capacité contributive.

La MEC a procédé à quatre matinées d'auditions sur : les acteurs locaux de la sécurité civile ; le pilotage national de la sécurité civile ; le financement des SDIS ; et les sapeurs-pompiers et la formation. Les comptes rendus de ces auditions sont publiés en annexe au présent rapport. La MEC a en outre reçu de nombreuses contributions écrites, dont elle publie une sélection en annexe, notamment celles des organisations représentatives de sapeurs-pompiers.

Le rapport étudiera successivement : la gouvernance des SDIS ; les relations entre les SDIS, les services d'aide médicale urgente (SAMU) et les ambulanciers privés ; le financement des SDIS ; et les sapeurs-pompiers et la formation.

(1) Voir en sus du rapport spécial (n° 1198 annexe 42) de M. Georges Ginesta, précité :
- la plaquette de la DSC sur les statistiques des SDIS
<http://www.infosdis.fr/Docs/Statistiques2007/StatsFin08.pdf>
- la plaquette de la DSC sur les statistiques financières des SDIS
<http://www.infosdis.fr/Docs/Statistiques2007/StatsFin08.pdf>

I.- LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES

A.- UNE GOUVERNANCE CARACTÉRISÉE PAR UNE COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE ET UN ENCHEVÊTREMENT DES COMPÉTENCES

Historiquement les services d'incendie et de secours ont été constitués sur la base de corps communaux, en application des lois des 16 et 24 août 1790 de l'Assemblée nationale constituante. La réglementation de l'État est également intervenue très tôt, avec notamment le règlement de 1815 sur les compagnies municipales de sapeurs-pompier. L'organisation des corps communaux de sapeurs-pompier a été harmonisée par l'État en 1875 et un règlement de 1953 fixe le statut des sapeurs-pompier communaux.

La loi de 1996 a généralisé les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), sous le statut d'établissements publics départementaux, à partir des corps communaux de sapeurs-pompier et d'établissements publics départementaux qui préexistaient dans certains départements.

Le rôle des associations de sécurité civile (Croix Rouge...) n'est pas négligeable dans notre pays. La loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile a prévu une procédure d'agrément et a encadré les modalités d'action des bénévoles. Ils jouent un rôle important dans les grands rassemblements de personnes.

Treize ans après la loi de 1996, le mode de gouvernance des SDIS doit à l'évidence être revu. Le rapport de mars 2008 de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration parle à juste titre d'une « *complexité administrative et financière* », d'un « *enchevêtrement des compétences* » et de « *l'exigence d'outils de maîtrise de la dépense* », et l'on ne peut que faire un lien entre ces constats. Le *statu quo* ne peut que conduire à l'imposition de charges nouvelles (personnel, matériel, investissement...). Il constitue une solution de confort tant pour l'État, qui réglemente et laisse les collectivités territoriales supporter le financement, que pour les sapeurs-pompier, qui tirent parti de la multiplicité des décideurs et s'appuient sur leur popularité auprès de la population pour pousser à la dépense.

Coexistent dans le système actuel deux logiques *a priori* contradictoires d'une politique régaliennne de sécurité civile (avec une gestion de crise coordonnée au niveau du ministre de l'Intérieur et des préfets, et des pouvoirs de police délégués au maire) et des moyens opérationnels gérés par les SDIS et financés par les conseils généraux. Les SDIS sont donc soumis à leur « double tutelle ».

Deux grandes options d'évolution du système de gouvernance s'offrent alors à nous : soit une prise en charge complète des SDIS par les conseils généraux, en allant au bout de la démarche de départementalisation, soit une

reprise par l'État de la compétence (« couper le cordon ombilical » *versus* « retour de l'État »).

Si la première option ne réussit pas, on n'aurait d'autre choix que d'être d'accord avec la proposition de loi déposée le 18 décembre 2008 par notre collègue député Jean-François Mancel et tendant à « *rétablir les compétences de l'État en matière d'incendie et de secours* ».

Quel est encore le sens de l'article 1^{er} de la loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile qui dispose que : « *l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national. Il en définit la doctrine et en coordonne les moyens* » ?

Le préfet Alain Perret, directeur de la Sécurité civile (DSC), a déclaré lors de son audition devant la MEC qu'il avait compris que des élus ne veulent plus d'une situation où on leur demande seulement de « régler la facture ». Il a indiqué qu'il avait revu complètement le mode de fonctionnement de la DSC, afin d'établir un mécanisme de liaison permanent avec l'Assemblée des départements de France (ADF). Le directeur indiquait que l'État ne peut se résoudre à accepter la dérive des dépenses ; il lui faut être très attentif aux aspects budgétaires et discuter afin de trouver des gisements d'économies.

Pour sa part, Mme Alliot-Marie, alors ministre de l'Intérieur, auditionnée par la MEC le 9 juin dernier, a semblé très en retrait. Sur l'augmentation importante des dépenses d'incendie et de secours et des effectifs de sapeurs-pompier professionnels, elle citait une étude récente menée auprès de douze pays européens pour conclure que nous nous situons aujourd'hui plutôt au bas de l'échelle des coûts, alors que nos besoins sont importants. La ministre estimait que le rythme de progression des dépenses se rapproche désormais de l'inflation, et devient plus raisonnable : « *en somme, nous ne sommes pas les plus dépensiers et nous dépensons de moins en moins* ».

Mme Alliot-Marie l'État rappelait que la loi confie à « *l'État le devoir d'assurer le principe républicain de l'égalité des citoyens devant le service public, en vertu duquel tout citoyen, où qu'il soit sur le territoire national, et a fortiori s'il est en situation de détresse, est assuré de recevoir le même service.* ». Le ministre justifiait par ce principe l'ensemble des compétences dévolues à l'État en matière de sécurité civile, et s'opposait à toute évolution éventuelle des responsabilités des conseils généraux en ce domaine.

Les Rapporteurs estiment qu'il faut envisager une **clarification des compétences**. Le rôle de l'État doit être réaffirmé dans la définition du cadre institutionnel et la réglementation, dans la prévention, dans les interventions en complément des services départementaux et dans la coordination opérationnelle en cas de crise d'ampleur zonale ou nationale. En contrepartie, les présidents de conseil généraux prendraient pleinement en charge les activités opérationnelles dans le cadre du département, comme il sera exposé plus loin.

Proposition n° 1 : Clarifier les compétences en matière de sécurité civile afin que l'État remplisse ses attributions dans :

- la définition du cadre institutionnel et la réglementation, en assurant le principe d'égalité des citoyens devant le service public ;
- la prévention, en incluant l'action de tous les ministères concernés ;
- l'intervention en complément des services départementaux, notamment avec les moyens aériens et le déminage ;
- la coordination opérationnelle en cas de crise d'ampleur zonale ou nationale.

B.– « COUPER LE CORDON OMBILICAL » DANS LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES SDIS

1.– La sécurité civile doit-elle encore faire partie des pouvoirs de police administrative dévolus au préfet et au maire ?

a) Les pouvoirs de police administrative dévolus au préfet et au maire en matière de sécurité civile sont devenus en grande partie virtuels

Chaque SDIS est administré par un conseil d'administration élu pour trois ans par les collectivités territoriales et composé majoritairement de représentants du conseil général. Son président est le président du conseil général ou son représentant (en général un vice-président du conseil général). Le préfet ou son représentant assiste de plein droit aux séances du conseil d'administration du SDIS.

L'article L. 1424-3 et 4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) dispose que : « *les SDIS sont placés pour emploi sous l'autorité du maire ou du préfet, agissant dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police* ». « *Dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en œuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du SDIS* ». On peut se demander s'il faut continuer à inclure la sécurité civile dans la compétence du maire et du préfet en matière de police, alors que les SDIS sont désormais financés majoritairement par les conseils généraux.

Les fonctions et les services de la police en France recouvrent des domaines très divers. Sans parler de la police judiciaire, la police administrative comprend la police générale de la tranquillité, de la salubrité et de la sécurité publiques. Elle comprend aussi les polices spéciales, à but très particulier, telles les polices des chemins de fer, maritime, aéronautique ou des spectacles.

Le rattachement historique de la sécurité civile aux pouvoirs de police administrative a perdu son caractère effectif. En matière de police, les pouvoirs du maire sont devenus virtuels. Le fondement de ces pouvoirs est d'ailleurs pour le moins complexe, pour partie au nom de l'État et pour partie en fonction de pouvoirs propres, comme l'a rappelé à maintes reprises le juge administratif. Depuis la départementalisation, les maires ne sont en général plus prévenus en cas de sinistre. M. Jean-Paul Bacquet, maire de Coudes, représentant l'Association des maires de France (AMF), déclarait devant la MEC : « *le maire exerce-t-il son pouvoir de police ? Souvent, quand il y a un litige dans sa commune, ou un incendie, le maire l'apprend le lendemain dans le journal. Et s'il se rend sur place parce qu'il a été prévenu, il risque d'être invité à quitter les lieux pour ne pas empêcher de travailler ceux qui savent ! Nous sommes prêts à assumer ce pouvoir de police, mais encore faut-il qu'on nous le reconnaisse.* »

Le paradoxe est que le département est le principal contributeur des SDIS, mais n'a pas de compétence en matière de police⁽¹⁾.

Il est troublant que la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), qui d'habitude met en avant le caractère spécifique de l'activité des SDIS, soit un ardent défenseur du rattachement de la sécurité civile à la police administrative générale... Serait-ce parce que la « double tutelle » engendrée par ce rattachement permettrait aux sapeurs-pompiers de jouer sur l'enchevêtrement des compétences, et donc d'affirmer leur rôle ?

Le livre blanc sur la défense et la sécurité nationale publié le 17 juin 2008 aurait pu être l'occasion de lever certaines incertitudes conceptuelles. Il n'a fait que les accentuer. Il y est fait référence, de manière désordonnée, aux notions de sécurité, sécurité nationale, sécurité extérieure, sécurité intérieure, sécurité civile, protection civile ou défense civile, sans que ces concepts soient définis avec précisions les uns par rapport aux autres. Si à l'évidence la notion de sécurité nationale englobe celles de sécurité intérieure et de sécurité civile, en revanche le doute persiste sur le positionnement de la sécurité civile par rapport à la sécurité intérieure. La mise en chantier d'un code de la sécurité intérieure peut nourrir des inquiétudes à cet égard. À la différence de la loi de 1996 sur la départementalisation des SDIS, qui a été intégrée dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), nombre de dispositions non codifiées de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 pourraient alors se retrouver, dans une logique de codification, dans ce futur code de la sécurité intérieure. Les Rapporteurs estiment que les dispositions relatives à la sécurité civile, s'agissant de dispositifs mis en œuvre au niveau des départements, ont toute leur place dans le CGCT.

Proposition n° 2 : S'interroger sur le maintien des services d'incendie et de secours dans de cadre des pouvoirs de police administrative générale dévolus

(1) Sauf, à la marge, pour la gestion du domaine public départemental.

au préfet et au maire, alors qu'en sont dépourvus les présidents de conseils généraux, qui financent majoritairement les SDIS.

b) Schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) : clarifier les rôles

Les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) sont élaborés par les directeurs départementaux sous l'autorité des préfets, alors que ce sont les conseils généraux qui en assument le financement. Ces schémas sont régis par l'article L. 1424-7 du CGCT : « *Un SDACR dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des personnes et des biens auxquels doivent faire face les services d'incendie et de secours dans le département, et détermine les objectifs de couverture de ces risques par ceux-ci. Le SDACR est élaboré, sous l'autorité du préfet, par le SDIS. Après avis du conseil général, le représentant de l'État dans le département arrête le SDACR sur avis conforme du conseil d'administration du SDIS.* »

Le SDACR, qui recense les risques, est complété dans chaque département par un règlement opérationnel, qui élabore le schéma d'organisation des secours dans le département et dicte la mise en œuvre opérationnelle.

L'article L. 1424-4 du CGCT dispose : « *Dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, le maire et le préfet mettent en œuvre les moyens relevant des services d'incendie et de secours dans les conditions prévues par un règlement opérationnel arrêté par le préfet après avis du conseil d'administration du SDIS.* »

Il est à noter que, lors de l'examen de la loi de départementalisation des SDIS de 1996, qui a établi ce texte, plusieurs députés avaient demandé, en vain, de soumettre le règlement opérationnel à l'avis conforme du conseil d'administration du SDIS.

Le SDACR correspond à une double nécessité : fournir des règles d'analyse permettant d'évaluer l'adéquation des moyens de secours par rapport à la réalité des risques du département ; permettre de faire des choix d'acquisition de moyens et d'implantation des centres d'incendie et de secours grâce à des grilles d'évaluation nationales.

Malgré trois circulaires ⁽¹⁾ et douze tomes d'annexes, l'État n'a jamais édicté de façon claire comment recenser les risques et analyser l'adéquation des moyens à ces risques. Ces circulaires datent d'avant la départementalisation des SDIS. Au demeurant, elles ne sont pas toujours suivies d'effet dans ses préconisations, aux dires des représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF) lors de leur audition par la MEC. Ainsi les dispositions réglementaires du CGCT (art. R. 1424-39) relatives aux obligations des centres de

(1) *Circulaires des 25 mars 1993, 31 janvier 1994 et 24 février 1995.*

secours datent de la gestion au niveau communal, à une époque où les incendies constituaient le cœur de métier. Elles sont maintenant un frein à l'allocation optimale des ressources dans le cadre de chaque SDACR.

Au fil des ans, le SDACR s'est transformé, d'un document technique normatif en un document d'orientation générale. Les délais d'intervention prévus sont, selon les cas, impératifs ou indicatifs, voire « approximatifs ». Le rapport de la mission conjointe de l'Inspection générale de l'administration et de l'Inspection générale des finances de mars 2008 appelait la DSC à revoir et compléter l'encadrement réglementaire des SDACR par un renforcement des éléments de définition des principaux documents et de leur révision. Or toutes les personnes auditionnées par la MEC ont insisté sur les conséquences financières des dispositions du SDACR : maillage territorial en centres de secours, effectifs de sapeurs-pompiers acquisitions de matériels... La Cour des comptes, dans son rapport public de 2005 issu du travail des chambres régionales des comptes, notait que le calcul des effectifs de sapeurs-pompiers nécessaires, tels qu'effectués dans les SDACR, était rarement motivé ou justifié.

Le colonel Philippe Berthelot, directeur du SDIS de Loire Atlantique, a confirmé lors de son audition devant la MEC les conséquences des SDACR en termes d'équipement et d'effectifs. Le colonel Richard Vignon, président de la FNSPF, a précisé que, plus que le temps passé en opération, c'est « *le niveau de couverture des risques (délais d'intervention, maillage territorial) choisi par les autorités de tutelle (élus, préfet), en particulier dans le cadre du SDACR, qui est le principal déterminant des effectifs de sapeurs-pompiers.* ».

C'est le directeur départemental du SDIS qui dispose de l'expertise pour préparer le SDACR. Le préfet évalue-t-il les conséquences financières du SDACR quand il le soumet au président du conseil général ? De nombreux élus dénoncent le biais systématique des SDACR qui ont tendance à couvrir très largement les risques. Le préfet est tenté d'alourdir le SDACR, pour ne pas être tenu pour responsable d'un risque qui ne serait pas couvert. Les présidents de conseils généraux, qui disposent d'un avis conforme, sont réticents à rejeter les propositions du directeur départemental du SDIS et du préfet, pour les mêmes raisons.

À l'opposé, les SDACR ont tendance à ne pas s'engager sur des obligations de résultat, avec la « judiciarisation » croissante de nos sociétés, et la peur de contentieux déclenchés par des victimes. La responsabilité des SDIS est en effet de plus en plus engagée devant les tribunaux.

Le SDACR devrait permettre aux SDIS de s'adapter en permanence aux changements face à toute évolution des risques. Or la Cour des comptes dans son rapport public de 2005 indiquait que, pour les risques courants, la culture qui prédomine dans les SDIS est celle de la lutte contre le feu. Les SDACR ne lui paraissent pas avoir organisé le service en fonction de l'évolution représentée par la prédominance du secours à personne.

La justification du rôle du préfet dans la sécurité civile (SDACR et gestion des crises) mérite réflexion. Le préfet exerce-t-il réellement les pouvoirs qui lui sont ainsi confiés ou sont-ils de fait délégués au directeur du SDIS ? Le sénateur Éric Doligé a estimé, devant la MEC, que le rôle du préfet est en grande partie théorique, car, de fait, le préfet - et le maire - se déplacent rarement sur les sites d'opérations et délèguent en grande partie aux directeurs de SDIS les prérogatives qui sont les leurs en matière de prévention et gestion de crise.

Que dire des nombreux cas où les préfets font appel aux SDIS pour des opérations qui excèdent le cadre de leurs missions : mettre en place un dispositif préventif après autorisation d'une rave-party, faire nettoyer les plages polluées par les hydrocarbures, transporter vers des laboratoires spécialisés des échantillons de produits susceptibles de véhiculer l'anthrax, ou encore débarrasser une rivière de poissons morts ? L'enchevêtrement des compétences atteint son comble quand, aux dires du directeur de la Sécurité civile, les SDIS travaillent à 30 % pour l'État en matière de prévention des risques.

Au plan institutionnel, la liberté des collectivités territoriales s'est révélée très vite plus fictive que réelle, dès lors que la décision de création (ou de suppression) d'un corps de sapeurs-pompiers est subordonnée à une décision préfectorale, et que les dépenses d'incendie et de secours sont des dépenses obligatoires.

Le rôle des préfets est sans doute plus justifié dans l'élaboration et dans la mise en œuvre des plans de prévention des risques, dont le zonage gagne à être effectué par l'État, avec la collaboration des collectivités territoriales : plans particuliers d'intervention (PPI), plan ORSEC, plans rouges, plans de secours spécialisés...

Il faudra suivre avec attention la façon selon laquelle les préfets (de zone et de département) mettront en œuvre les pouvoirs accrus qui leur seront confiés en matière de sécurité civile dans le livre blanc de la défense et la sécurité nationale. Que seront les futures zones de défense et de sécurité et quelles seront les conséquences en matière de sécurité civile ? Assistera-t-on à un « retour de l'État » dans le dispositif de sécurité civile ?

LES POUVOIRS DU PRÉFET EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ CIVILE

Proposition n° 3 : Recentrer les pouvoirs du préfet en matière de sécurité civile. Réserver son action à la coordination des secours en cas de crise et pour la coordination de l'action des SDIS avec les autres services publics (gendarmerie, police, SAMU, CRS...).

Proposition n° 4 : Rendre les conseils généraux responsables de l'élaboration et de la mise en œuvre des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et de leur règlement opérationnel, dans le cadre de règles nationales assurant une égalité des citoyens devant le service public.

c) Mettre le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) au service de la mutualisation

Créé en 2003 par l'article L. 1424-36 du CGCT, le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) est réparti entre les zones de défense. Il est distribué par les préfets de zone entre les SDIS concernés, en vue de l'acquisition d'équipements et matériels préconisés par la DSC et présentant un intérêt dans les différents domaines opérationnels.

Les règles de dépense et de répartition du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) ne sont pas satisfaisantes. De nombreux élus parlent à cet égard de « *petits arrangements entre amis* » ... La réforme en cours de ce fonds doit permettre de passer d'un système de saupoudrage à une orientation de l'investissement structurant. L'État s'est-il privé d'un levier important en réduisant fortement la dotation de ce fonds au cours des dernières années (de 60 à 20 millions d'euros) ? Au contraire le processus de départementalisation poussé à son terme ne devrait-il pas aboutir à une disparition de ce fonds ?

M. Bernard Niquet, préfet de la zone de défense Est et de la région Lorraine, confirmait devant la MEC que le FAI aboutissait à un tel saupoudrage. Il citait le cas du subventionnement par l'État de l'acquisition de 70 à 80 véhicules de feu, mais qui ne peuvent être mobilisés dans d'autres zones pendant la période de feu (juillet août), faute de sapeurs-pompiers pour les armer.

Proposition n° 5 : Engager la réforme du Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) pour réserver son action à l'investissement des SDIS aux établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS) ou à toute autre forme de mutualisation entre les SDIS.

2.- La direction de la Sécurité civile assure la réglementation en matière de sécurité civile alors que ce sont les collectivités qui en supportent le coût

a) L'inflation normative n'a pas épargné la sécurité civile

Le rapport du Sénateur Alain Lambert sur les relations entre l'État et les collectivités territoriales, élaboré en novembre 2007 dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP), dressait un constat sévère qui est particulièrement applicable à la sécurité civile : « *inflation normative* », « *absence de recensement des textes réglementaires* », « *absence d'évaluation préalable en termes de coûts et de complexité* ». Le rapport précisait que « *les collectivités locales veulent être mieux associées aux processus de décision afin de faire valoir le point de vue du financeur et du responsable de la mise en œuvre.* » Il appelait à un réexamen du « stock » normatif et à une association des collectivités aux processus de production réglementaire de l'État, de normalisation professionnelle - et même de décision communautaire.

Ce constat est très largement partagé par les élus en matière de sécurité civile. L'État assure la réglementation et en présente la note aux collectivités territoriales, que ce soit en gestion des ressources humaines (organisation du temps de travail, gestion des filières et des carrières, régimes indemnitaires, retraites), pour les réglementations techniques ou opérationnelles ou pour la négociation des normes européennes. L'exemple qui a frappé les esprits est le décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels. Pris sans concertation préalable avec les élus, il impose la mise en œuvre de la réduction du temps de travail à une profession qui est organisée selon des principes très spécifiques, avec notamment un régime de gardes de 24 heures. Il a eu pour conséquence de réduire en moyenne de 130 à 90 le nombre annuel de gardes effectuées... Sans remettre en cause la réduction du temps de travail, qui a force légale dans notre pays, une plus grande concertation avec l'Association des maires de France (AMF) et l'Assemblée des départements de France (ADF) aurait sans doute abouti à définir des modalités de mise en œuvres plus adaptées.

Les exemples de réglementation relative à la sécurité civile ne font pas défaut :

– multiples réglementations sur les tenues, insignes ou équipements de protection des sapeurs-pompiers (ainsi les gants, faisant passer leur coût de 5 euros à environ 40 euros la paire) ;

– multiples réglementations sur les normes techniques des matériels. Ainsi un arrêté d'avril 2008 oblige les SDIS à recenser tous les poids lourds de plus de 7,5 tonnes mis en circulation entre 2000 et juillet 2008, pour une vérification des rétroviseurs d'angle et d'accostage. Il faut produire une attestation du constructeur indiquant que, soit le rétroviseur est conforme (forme pour l'angle de vision au sol), soit il est à changer. Le coût est estimé à environ 15 000 euros par SDIS ;

– adoption par la DSC de règlements d'instruction et de manœuvre, ainsi que de guides nationaux de référence (GNR) formalisant la doctrine et les techniques professionnelles (manœuvres en forêt, équipes en binômes, port d'appareil respiratoire) et détaillant – parfois à l'excès – les règles de formation ;

– création dans la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 de la prestation de fidélité et de reconnaissance (PFR) des sapeurs-pompiers volontaires, dont le coût annuel de 64 millions d'euros est actuellement supporté pour moitié par les SDIS et par l'État ;

– négociation et conclusion en 2008 du référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale d'urgence, sans association aucune des représentants des présidents de conseils généraux⁽¹⁾.

D'autres projets sont en cours d'examen, comme :

(1) Voir infra.

– la restructuration de la filière des sapeurs-pompiers professionnels, à la suite des « accords Jacob » (application du ratio « promu-promouvable », avancement, quotas opérationnels, temps de formation, adaptation de la filière à la réforme territoriale...). Un des SDIS a évalué le coût de ce projet dans son département à plus de 800 000 euros en 2009 ;

– la nouvelle bonification indiciaire (NBI) dans les zones urbaines sensibles (ZUS) ;

– la création d'un grade de général de sapeur-pompier, revendication récurrente des officiers...

Les organisations représentatives de sapeurs-pompiers ont, dans les documents transmis à la MEC à l'occasion de leur audition, exprimé d'autres revendications relatives au temps de travail (égalité d'une heure de garde et d'une heure travaillée) ou à l'aménagement des fins de carrière (l'âge de la retraite des sapeurs-pompiers professionnels est fixé à 55 ans).

La DSC a annoncé, lors de la CNSIS du 17 juin dernier, une heureuse initiative tendant à abroger les notes d'information techniques (NIT) relatives aux équipements de protection individuelle. Ces règles, qui ont vu un développement important, ne sont plus utiles dans la mesure où ces équipements sont déjà régis par des normes européennes. Elles seraient de plus contraires au principe de reconnaissance mutuelle garanti par le droit communautaire.

Proposition n° 6 : Procéder à un réexamen de l'ensemble des textes réglementaires adoptés par la direction de la Sécurité civile, afin d'en apprécier la nécessité au regard des besoins, des conditions de mise en œuvre par les SDIS et surtout de la charge financière qu'elles représentent pour les collectivités territoriales.

b) La conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), instaurée par la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004, ne joue pas son rôle

La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 a institué une Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), composée de parlementaires, pour un quart au moins de représentants des sapeurs-pompiers, de représentants de l'État et, en majorité, de représentants des conseils d'administration des SDIS. La CNSIS s'est vue reconnaître par la loi le pouvoir de donner un avis sur tous les projets d'actes réglementaires et législatifs relatifs aux services d'incendie et de secours. Il est apparu au cours de l'examen parlementaire de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 qu'un avis conforme pouvait présenter un risque de non conformité avec la Constitution. Présidée par un élu, le sénateur Éric Doligé, la CNSIS est réunie par la DSC plusieurs fois par an pour l'examen de projet de textes ou de communications.

Force est cependant de constater, avec un recul de cinq années, que le fonctionnement de la CNSIS n'est pas satisfaisant : avis purement consultatif, absence de fiche d'impact systématique sur les projets de réglementation, rôle de quasi-gestionnaire dévolu aux représentants de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF). Certes le Gouvernement s'est engagé à ne pas passer outre à un avis défavorable de la CNSIS. Il n'a jamais été pris en défaut, mais la saisine de la CNSIS est trop tardive, alors que les négociations bilatérales menées par la DSC ont déjà abouti - sans les représentants des élus - avec les seules organisations représentatives de sapeurs-pompiers (voire seulement avec la FNSPF) ou dans les groupes techniques. La DSC organise ainsi fréquemment des séminaires avec les responsables formation des SDIS, avec les sapeurs-pompiers professionnels ou volontaires, sans associer les présidents de conseil d'administration.

La CNSIS a constitué trois commissions spécialisées : l'une chargée des questions relatives aux personnels, à la doctrine d'emploi et à la formation ; la seconde chargée d'examiner les questions relatives aux finances ; enfin une troisième commission est chargée plus spécialement des questions relatives à la sécurité des sapeurs-pompiers. Ces commissions spécialisées sont appelées à préparer les délibérations de la Conférence plénière. Les Rapporteurs proposent que la commission spécialisée chargée d'examiner les questions relatives aux finances soit composée exclusivement de représentants de l'État et des collectivités territoriales.

Proposition n° 7 : Inviter le Gouvernement à suivre en principe les avis de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) sur les projets législatifs ou réglementaires préparés par la direction de la Sécurité civile.

Proposition n° 8 : Demander à la direction de la Sécurité civile d'établir systématiquement des fiches d'impact sur tous les projets législatifs ou réglementaires qu'elle prépare, avec un délai suffisant pour en permettre une analyse par les collectivités territoriales.

Proposition n° 9 : Modifier la composition de la commission spécialisée chargée des questions relatives aux finances de la CNSIS, afin d'en faire un lieu de concertation entre les représentants de l'État, qui décident, et des collectivités territoriales, qui financent.

c) Quelques illustrations récentes du fonctionnement de la CNSIS

● **Référentiel commun de secours à personne et d'aide médicale d'urgence**

Le cas du référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale d'urgence est l'exemple récent le plus emblématique du fonctionnement de la CNSIS. À la suite de la demande exprimée par la FNSPF en

juin 2007 dans son manifeste « *Sauver le secours à personne* », le Président de la République a, dans son discours du 29 septembre 2007 au congrès de cette Fédération, demandé la mise en place d'un référentiel commun du secours à personne. Le ministre de l'Intérieur a ensuite procédé à la constitution d'un comité quadripartite chargé de préparer ce référentiel commun. Or ce comité quadripartite (SAMU, directeurs de SDIS, DSC et DHOS ⁽¹⁾) ne comprenait aucun représentant des présidents de conseil d'administration des SDIS. Ce référentiel commun a été signé le 25 juin 2008.

L'ADF a estimé que les conséquences financières du référentiel commun n'ont pas été traitées, avec notamment risque de transfert d'activité, et donc de charge, sur les SDIS. C'est pourquoi les représentants des présidents de conseils généraux ont refusé de donner leur avis sur l'arrêté ministériel validant le référentiel commun lors de la CNSIS tenue sur ce sujet en décembre 2008. La DSC a alors lancé une enquête auprès des SDIS pour connaître ces conséquences financières. Elle en a présenté les résultats – très partiels –, juste avant la réunion suivante de la conférence nationale en mars 2009, sans laisser aux conseils généraux la possibilité de les expertiser. Elle concluait que la mise en œuvre du référentiel n'entraînerait pas de transfert de charge pour les SDIS.

La CNSIS de mars 2009 a alors rendu un avis favorable sur ce référentiel, en demandant que l'arrêté fasse l'objet d'une évaluation par elle après deux années pleines de mise en œuvre. Après avis de la CCEN, l'arrêté du 24 avril 2009 mettant en œuvre ce référentiel commun ne soumet cette évaluation qu'à un simple comité quadripartite élargi aux représentants des conseils généraux, et non à la CNSIS proprement dite...

• Modification de plusieurs dispositions relatives aux sapeurs-pompiers volontaires

Un autre exemple est constitué par la modification de plusieurs dispositions relatives aux sapeurs-pompiers volontaires, avec notamment l'indexation des vacances sur le SMIC, la réévaluation et réversion de l'allocation de vétérance, l'élargissement de la plage horaire de nuit, le recul de l'âge de cessation d'activité et l'élargissement de la fourchette de valorisation des vacances-formation. Ces mesures avaient également été demandées par la FNSPF. La DSC a alors initié des consultations avec les élus. Elle a présenté une fiche d'impact évaluant le coût annuel à plus de 30 millions d'euros pour l'ensemble des SDIS, sans laisser le temps aux représentants des conseils généraux d'expertiser cette évaluation. Or le mécanisme d'indexation des vacances aura par exemple des conséquences sur la prestation de fidélité et de reconnaissance (PFR), qui ne sont pas évaluées par la DSC - sans engagement d'un alignement de la contribution de l'État à cette prestation.

(1) Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la Santé.

Alors que la consultation avec les élus n'avait pas abouti, la DSC a décidé de convoquer la CNSIS le 17 juin 2009 sur ce sujet. Après un débat auquel a pris part M. Bernard Derosier, Rapporteur, certains élus ont fait part de leurs réticences à susciter une nouvelle augmentation des coûts des SDIS. Ils craignent un effet de contagion de certaines mesures relatives aux sapeurs-pompiers volontaires sur les professionnels. Suivant une position adoptée majoritairement dans le cadre de l'ADF, les élus ont alors accepté ces mesures relatives aux sapeurs-pompiers volontaires en échange de plusieurs engagements de la DSC tendant à : réduire le poids de la formation des sapeurs-pompiers, revoir les GNR pour supprimer les règles excédant les normes européennes et rechercher les modalités d'un dispositif de soutien spécifique aux SDIS qui s'ajouterait au FAI.

Les Rapporteurs s'étonnent que ces mesures aient pu être prises sans attendre la remise en septembre prochain du rapport de la commission « Ambition volontariat », mise en place par le ministère de l'Intérieur et présidée par M. Luc Ferry. Il y avait peut-être d'autres moyens moins coûteux pour susciter la vocation des volontaires, dont l'activité doit certes être rémunérée mais dont l'engagement est avant tout citoyen. Plusieurs des mesures décidées (indexation des vacances...) vont dans le sens de la convergence des vacances de sapeurs-pompiers volontaires et des salaires, alors que les vacances sont exonérées d'impôts et de cotisations sociales. Elles s'ajoutent au dispositif déjà en vigueur en matière de retraite, comme la PFR, fragilisant d'autant le fondement juridique de ces exonérations. Les Rapporteurs s'interrogent en outre sur la logique qu'il y a à permettre aux volontaires de continuer leur activité jusqu'à 65 ans, alors que les professionnels partent à la retraite à 55 ans, avec la possibilité d'un aménagement des fins de carrière dès 50 ans...

• **L'examen au grade de lieutenant**

On peut citer encore le problème du dernier examen permettant d'accéder au grade de lieutenant. Cet examen intervenu en 2007 a permis à 900 majors d'être reçus. Or les règles en matière de ratio « promus – promouvables » ne permettent que la nomination au grade de lieutenant de 200 majors. La DSC a alors annoncé, lors de la CNSIS du 17 juin 2007, qu'elle entendait adopter une circulaire permettant de procéder à des nominations hors quotas de majors de plus de 50 ans au grade de lieutenant. Elle précise que c'est une simple possibilité laissée à l'appréciation des conseils d'administration des SDIS.

Les Rapporteurs notent que la DSC laisse ainsi les présidents de conseils généraux isolés dans les départements, face aux pressions coordonnées au niveau national des organisations représentatives de sapeurs-pompiers...

C.- LE PRINCIPE « QUI PAIE COMMANDE » DOIT CONDUIRE À UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES SDIS DANS LES CONSEILS GÉNÉRAUX

Partant de ces constats, nombre d'élus sont amenés à demander l'application du principe « **qui paie commande** ». La séparation entre le prescripteur des dépenses et le payeur est source de dilution des responsabilités.

L'enchevêtrement des compétences entre l'État et les collectivités a également **isolé les présidents de conseils d'administration de SDIS face aux pressions des organisations de sapeurs-pompiers**. Il faut reconnaître que certains élus ne résistent pas. Comment pourrait-il en être autrement, alors que tout le système est fait pour les diviser, voir les mettre en concurrence, lorsque l'État leur permet de moduler la mise en œuvre de la réglementation du travail (régime de gardes, rémunérations, gestion des carrières), lorsque chaque SDIS veut une école de formation ou des équipements (centres de secours, matériel roulant...) similaires à ceux du SDIS voisin ?

M. Edward Jossa, directeur général des Collectivités locales au ministère de l'Intérieur, déclarait devant la MEC : « *il faudrait mettre en place des outils de gestion beaucoup plus performants et développer le benchmarking : en effet, les régimes indemnitaires, les matériels et les dépenses de fonctionnement varient beaucoup d'un endroit à l'autre, chaque conseil d'administration de SDIS se trouvant quelque peu isolé face aux demandes internes.* »

Le ministre de l'Intérieur semblait méconnaître cette situation en répondant le 9 juin dernier devant la MEC aux Rapporteurs que le régime de garde des sapeurs-pompiers professionnels est de la compétence des conseils généraux, et que l'État n'avait pas à réglementer en la matière.

- 1.- Mettre les conseils généraux en mesure de piloter réellement les SDIS, dont les dépenses sont en grande partie « auto-prescrites »

Si le maire et le préfet exercent leur autorité sur les services d'incendie et de secours dans le cadre de leurs pouvoirs respectifs de police, la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a transféré aux collectivités territoriales, depuis le 1^{er} janvier 2006, la quasi-totalité du financement des moyens humains, matériels et immobiliers des SDIS. La mise en œuvre opérationnelle de ces moyens lui échappe totalement, notamment en matière d'organisation, de choix des matériels ou de gestion des carrières.

Le rapport de mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA) de mars 2008 concluait qu'il fallait sortir d'un « *système trop "auto-prescripteur"* » en matière de dépenses des SDIS.

a) *Le principe de dissociation des compétences opérationnelles et de gestion*

La loi a organisé le **principe de dissociation des compétences opérationnelles et de gestion**, avec un préfet et un maire qui décident de l'utilisation des moyens des SDIS en opération et un président de conseil général qui assure la gestion et le financement du service. Ce principe trouve son origine dans la volonté de mutualiser les moyens des services d'incendie et de secours au niveau des départements, sans pour autant procéder à une redistribution du pouvoir de police administrative générale normalement dévolu au préfet et au maire.

L'article L. 1424-30 du CGCT est à ce titre explicite : « *Le président du conseil d'administration est chargé de l'administration du SDIS. À ce titre, il prépare et exécute les délibérations du conseil d'administration. Il passe les marchés au nom de l'établissement, reçoit en son nom les dons, legs et subventions. Il représente l'établissement en justice et en est l'ordonnateur. Il nomme les personnels du service d'incendie et de secours.* »

Le colonel Richard Vignon déclarait, dans le document remis à la MEC lors de son audition, que : « *le principe de la compétence partagée constitue un principe historique et juridique fondateur du modèle français de secours.* »

Ce principe de dissociation des compétences opérationnelles et de gestion trouve sa limite dans la possibilité offerte au préfet d'interférer dans la gestion du SDIS en demandant, pour des raisons qui relèvent de la seule opportunité, une nouvelle délibération au conseil d'administration du SDIS. Inversement l'avis conforme que doit donner le conseil d'administration sur le SDACR offre au président du conseil général la possibilité d'influer sur les aspects opérationnels du service.

L'organisation collective de la sécurité de nos concitoyens en matière d'incendie et de secours est l'une des compétences pour laquelle il ne saurait être question de déroger au principe d'égalité de traitement pour tous. Ce principe est inscrit dans le préambule de la Constitution de 1946 : « *la Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les Français devant les charges qui résultent des calamités nationales.* » Pourvu qu'elle soit encadrée dans des principes uniformes applicables sur tout le territoire, une prise de responsabilité des conseils généraux ne serait en rien contraire à ces principes de solidarité et d'égalité.

La logique de la départementalisation devrait aboutir à ce que les présidents de conseils généraux ou de conseil d'administration des SDIS deviennent pleinement responsables de la gestion et des aspects opérationnels pour les interventions de sécurité civile au sein de leurs départements respectifs. Il semble qu'il est temps de leur octroyer une compétence pleine et entière dans l'élaboration des SDACR. Les présidents de conseils généraux font valoir qu'ils

exercent des responsabilités tout aussi sensibles dans d'autres domaines de l'action publique.

Proposition n° 10 : Confier aux présidents de conseils généraux une responsabilité pleine et entière sur leur SDIS, tant pour la gestion qu'en matière opérationnelle.

Le président du conseil général n'a actuellement pas tous les outils lui permettant de piloter et de contrôler son SDIS. Un exemple en est fourni par le taux d'exécution des dépenses des SDIS par rapport au budget primitif ; il est de seulement 63 % pour les investissements (82 % pour l'ensemble des crédits). Malgré le travail de qualité effectué par les directeurs départementaux, le budget des SDIS est souvent une « boîte noire » pour le conseil général.

On retrouve une problématique identique dans les relations entre les ministères et les opérateurs de l'État (essentiellement les établissements publics administratifs ou industriels et commerciaux). La commission des Finances a déjà eu l'occasion d'appeler à un renforcement de la tutelle exercée par l'État sur ces 655 opérateurs, afin de définir les conditions d'un pilotage effectif par les ministères de rattachement. L'instrument pour ce faire est le contrat d'objectif et de moyens.

Proposition n° 11 : Renforcer l'autorité des conseils généraux sur les SDIS en généralisant la conclusion de conventions, sur la base d'un modèle harmonisé au niveau national.

b) Le directeur départemental joue un rôle central dans le SDIS

L'article 57 de la loi de 2004 de modernisation de la sécurité civile dispose que :

« Le directeur départemental des services d'incendie et de secours est placé sous l'autorité du représentant de l'État dans le département et, dans le cadre de leur pouvoir de police, des maires, pour : la direction opérationnelle du corps départemental des sapeurs-pompiers ; la direction des actions de prévention relevant du SDIS ; le contrôle et la coordination de l'ensemble des corps communaux et intercommunaux ; la mise en œuvre opérationnelle de l'ensemble des moyens de secours et de lutte contre l'incendie.

Il est placé sous l'autorité du président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours pour la gestion administrative et financière de l'établissement. (...)

Pour l'exercice de ses missions de gestion administrative et financière, le directeur départemental peut être assisté d'un directeur administratif et financier nommé par le président du conseil d'administration.

Le représentant de l'État dans le département peut accorder une délégation de signature au directeur départemental (...). Le président du conseil d'administration peut accorder une délégation de signature au directeur départemental (...). »

Le directeur départemental de SDIS, de même que son adjoint, est au centre du principe de dissociation des compétences opérationnelles et de gestion. Il est le point de rencontre obligatoire entre les compétences du préfet (et du maire) et celles du président du conseil général.

La formation des officiers est assurée par un établissement public national, l'ENSOSP, placé sous la tutelle de la DSC. La nomination des directeurs départementaux est une décision conjointe du préfet et du président du conseil général, sur la base de listes d'aptitude. Leur régime disciplinaire fait intervenir des organes propres et une procédure associant à parité élus et représentants de l'État.

Reconnaissant l'importance du rôle des directeurs départementaux, le préfet Alain Perret déclarait devant la MEC : *« on peut ainsi envisager la création d'un corps de sapeurs-pompiers d'État, qui intégrerait la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, le bataillon des marins-pompiers de Marseille et les officiers supérieurs de sapeurs-pompiers, avec un centre de gestion, l'objectif étant que le président d'un conseil d'administration de SDIS ait à tout moment la possibilité de demander la remise à disposition du directeur du SDIS auprès de ce centre »*. Pour séduisante qu'elle soit, cette solution n'irait cependant pas dans le sens de la clarification des compétences entre l'État et les collectivités territoriales.

La FNSPF s'oppose à ce type d'évolution selon l'argument déjà évoqué qu'il faut conserver la « double tutelle ». Le syndicat CFDT-Interco estime au contraire que la situation sera clarifiée quand le directeur de SDIS réintégrera son rôle initial de conseiller technique du président du conseil d'administration du SDIS. Le syndicat CGT abonde dans le même sens en écrivant, dans sa déclaration remise à la MEC, que les présidents de conseils d'administration de SDIS doivent pouvoir *« prendre le pouvoir »* sur les directeurs départementaux et les associations de sapeurs-pompiers, qui pèsent trop lourd sur les décisions. Le représentant de la fédération Force ouvrière déclarait devant la MEC qu'elle regrettait *« la "démission" des élus de nos conseils d'administration de SDIS par rapport à la hiérarchie des pompiers. Nous aimerions avoir pour interlocuteurs des élus qui assument leurs responsabilités. »*

Les Rapporteurs estiment que le juste équilibre pourrait consister à ce que le directeur départemental devienne un emploi fonctionnel. Les présidents de conseil d'administration de SDIS reconnaissent l'importance et l'excellence du travail effectué par les directeurs départementaux. Ils sont souvent demandeur d'une relation plus étroite avec eux, en cohérence avec la logique de proximité qui préside à la gestion d'un service départemental. Le fait que **les directeurs départementaux soient co-désignés par l'État et le président du conseil**

général entretient, auprès des directeurs départementaux, une certaine soumission aux consignes en provenance du préfet ou de la DSC. Leur carrière, tout au long de leurs affectations successives, est en grande partie conditionnée au maintien d'un lien fort avec les représentants de l'État.

Proposition n° 12 : Faire du directeur et du directeur adjoint de SDIS des emplois fonctionnels dont la nomination et la révocation dépendraient exclusivement du président du conseil d'administration du SDIS.

c) Les conseils généraux doivent disposer d'outils statistiques permettant de comparer les SDIS entre eux

Le rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration de mars 2008 ⁽¹⁾ a noté une « *limitation volontaire des références nationales* » de la part de l'État, empêchant l'exercice de la tutelle, avec pour conséquence des dépenses des SDIS trop « *auto-prescriptives* ». Il préconise que l'État (la DSC) développe des outils statistiques et d'analyse, des références, pour permettre aux SDIS de se comparer entre eux. La DSC devrait ainsi développer une expertise sur l'adéquation, notamment dans les SDACR, entre des dépenses des SDIS et les risques réels.

L'article 129 de la loi de finances pour 2007, adopté à l'initiative du Rapporteur spécial Georges Ginesta, avait exprimé un souhait convergent : « *Le document de politique transversale sur la sécurité civile (...) présente également un état détaillé des dépenses engagées par les collectivités territoriales au titre des services départementaux d'incendie et de secours. Il comporte en outre une vision d'ensemble de la stratégie définie, en matière de gestion par la performance, par les services d'incendie et de secours, sur la base d'indicateurs normalisés au niveau national.* » Il s'agit de définir des indicateurs sur les SDIS, afin de développer une démarche de performance sur le modèle de celle prévalant dans la LOLF.

En application de l'article 129, la DSC a développé une batterie de vingt indicateurs nationaux sur les services d'incendie et de secours (INSIS). Ainsi dans le dernier projet de loi de finances, on constate une forte variabilité de ces indicateurs : nombre d'appels par poste opérateur, nombre d'habitants défendus par un véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV), couverture forestière défendue par un camion citerne rural... L'indicateur relatif au délai d'intervention permet par exemple de mesurer l'adéquation des moyens mis en place dans le SDACR. Ces indicateurs sont maintenant très utilisés par les présidents de conseils d'administration de SDIS.

(1) *Rapport de mars 2008 sur « la contribution des communes au financement des services départementaux d'incendie et de secours » de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration.*

Les SDIS sont classés par la DSC en cinq catégories, avec des critères reposants ou corrélés à la taille du département. Or ce classement emporte des conséquences importantes en termes de nombre de sapeurs-pompiers et d'encadrement. **Les Rapporteurs estiment qu'il faudrait définir des critères significatifs en termes d'exposition au risque** (incendie, littoral, montagne, risque industriel...).

Les Rapporteurs soulignent également l'utilité de disposer d'éléments de comparaison européenne et internationale sur les services d'incendie et de secours. Des bases de données existent, elles gagneraient à être mieux actualisées et plus utilisées. Le cabinet Lamotte a tenté une exploitation de ces données dans un rapport remis en 2007 à la FNSPF. On peut citer le *vademecum* de la protection civile dans l'Union européenne, la base de données européenne « FEUCARE », l'organisation internationale de la protection civile, le comité technique international du feu, la fédération des associations d'officiers sapeurs-pompiers d'Europe, le centre de données mondiales de statistiques contre l'incendie, ou encore la stratégie des Nations-Unies pour la réduction des catastrophes. Ces bases de données ont l'avantage de recueillir des informations définies selon une méthodologie commune. Elles permettent en particulier d'effectuer une analyse économique des services d'incendie et de secours, en comparant leur coût de fonctionnement aux économies réalisées par leurs interventions dans la protection des biens et des personnes.

Proposition n° 13 : Demander à la direction de la Sécurité civile de :

- développer et mettre à disposition des SDIS des référentiels et des outils statistiques et d'analyse, afin de permettre aux SDIS de se comparer entre eux sur tous les aspects opérationnels et de gestion ;
- définir un nouveau classement des SDIS en fonction non seulement de leur taille mais aussi de la typologie des risques auxquels ils sont plus particulièrement exposés ;
- alimenter de façon actualisée les différentes bases de données existant auprès des différentes instances européennes et internationales en matière de sécurité civile.

2.– Mieux mutualiser les moyens des SDIS avec ceux des conseils généraux

Une plus grande intégration des SDIS dans les services départementaux semble l'évolution logique de la démarche de décentralisation entreprise en 1996. Il ne s'agit pas de demander la suppression des établissements publics, qui sont justifiés tant par l'autonomie de gestion dont ils disposent que par le maintien du lien avec les communes.

Les SDIS pourraient par contre mutualiser plus de fonctions avec les services du conseil général : ateliers de réparation, gestion immobilière, services comptables et financiers, achats, informatique, ressources humaines... De telles mutualisations sont d'ores et déjà juridiquement possibles, mais trop rarement mises en œuvre par les conseils généraux.

Certaines mutualisations rencontrent des freins juridiques dans les dispositions actuelles du CGCT. Une proposition de loi (n° 168) déposée le 24 janvier 2006 par notre collègue sénateur M. André Vantomme avait tenté de lever les principaux blocages législatifs à cette mutualisation. Elle prévoyait que le conseil général statue sur la construction, l'acquisition et la rénovation des bâtiments destinés à être mis à la disposition des SDIS, et que par ailleurs les services du conseil général puissent, par convention, être en tout ou en partie mis à disposition du SDIS pour l'exercice de ses missions de gestion administrative et financière dès lors que cette mise à disposition présente un intérêt dans le cadre d'une bonne organisation des services. Cette proposition de loi est restée sans suite.

LES MUTUALISATIONS

Proposition n° 14 : Favoriser toute forme de mutualisation entre les SDIS et les services du conseil général dans les fonctions support, comme la gestion immobilière, la gestion des ressources humaines, les achats, les systèmes d'information, les ateliers de réparation ou la gestion financière et comptable.

Proposition n° 15 : Lever les freins juridiques empêchant les départements d'épauler les SDIS dans leurs missions pour la conduite de travaux immobiliers.

Proposition n° 16 : Lever les freins juridiques faisant obstacle à la mise en réseau des compétences dont disposent les départements et les SDIS : faciliter les mises à disposition et la fourniture de prestations de services, ainsi que la création d'organismes de services communs de gestion.

3.– Engager réellement la mutualisation entre les SDIS

Au-delà du partenariat Haut-Rhin/Bas-Rhin et de l'établissement public pour la protection de la forêt méditerranéenne, les SDIS n'ont pas fait usage des possibilités de coopération interdépartementale et de mutualisation des moyens prévus par les articles 62 et 63 de la loi du 13 août 2004 sur la modernisation de la sécurité civile. Ces articles prévoyaient la possibilité de création d'établissements publics interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS).

Ces mutualisations entre SDIS s'avèreraient particulièrement utiles, par exemple, pour :

– l'acquisition, la location et la gestion d'équipements et matériels, ainsi que la constitution de groupement de commandes afin de grouper les achats ;

- la formation des sapeurs-pompiers, en liaison avec les organismes compétents en la matière ;
- la réalisation d'études et de recherche d'intérêt commun.

Entre 1996 et 2006, l'ensemble des SDIS de France ont procédé à une augmentation de 31 % du nombre de leurs matériels mobiles (véhicule de secours et d'assistance à victime, fourgon pompe tonne, camion citerne feu de forêt...). Sauf rares exceptions, les achats de matériel des SDIS ne font pas l'objet de mutualisation. Là où elle serait utile, l'harmonisation nationale des spécifications techniques des matériels et équipements est inexistante, empêchant des marchés groupés. Les normes en vigueur ne concernent que l'équipement de base, pas les options. Or celles-ci sont aussi nombreuses que pour une voiture de luxe...

On estime à au moins 20 % le surcoût facturé par les fournisseurs et induit par l'absence de marchés groupés. De fortes variations du coût moyen unitaire des matériels roulant sont constatées : véhicule de secours et d'assistance aux victimes de 51 600 à 78 000 euros ; fourgon-pompe tonne de 142 580 à 257 600 euros, camion-citerne rural de 149 467 à 203 235 euros...

La standardisation pose un problème de politique industrielle, car la passation de marchés groupés modifiera le paysage des fournisseurs, avec la fin des PME et deux ou trois groupes dominants, par forcément nationaux. Une attention particulière devra donc être apportée à cette filière industrielle.

L'intérêt d'un tel groupement des achats est évident pour les « petits » SDIS. Le colonel Philippe Berthelot, directeur du SDIS de Loire Atlantique, a indiqué devant la MEC qu'il s'est engagé avec succès dans des achats groupés via l'UGAP, qui dispose aujourd'hui des référents techniques compétents. Il indique que, du fait des quantités commandées, ce « gros » SDIS négocie déjà des tarifs intéressants. Les gains additionnels attendus d'une mutualisation plus poussée sont évalués à 5 %.

Tous les élus font état des difficultés rencontrées dans le montage des EPIDIS. Une entente entre les départements suppose une décision politique délicate. Les élus y ont souvent vu un échelon inutile. La formalisation de la structure la rend trop complexe, lourde et potentiellement coûteuse, puisqu'à l'instar de ce qui s'est passé pour les intercommunalités, les EPIDIS seraient construits non à partir de transferts de personnels en provenance des SDIS, mais par des recrutements supplémentaires.

Sans renoncer à la constitution d'EPIDIS, les Rapporteurs estiment que l'on pourrait favoriser des formes de coopération plus souples : conventions dans des domaines très différents de l'opération, de la formation ou des concours.

Proposition n° 17 : Promouvoir de autre forme de coopération entre SDIS, permettant la mutualisation de certaines fonctions, comme les achats ou la

formation.

II.- LA BONNE COORDINATION ENTRE LES SDIS, LES SAMU ET LES AMBULANCIERS RESTE ENCORE À ÉTABLIR

L'activité traditionnelle de lutte contre les incendies - cœur de métier de sapeur-pompier – représente 8 % du nombre des interventions. Elle est maintenant devenue secondaire par rapport aux secours à victime et à l'aide à personnes, qui représentent 65 % du nombre des interventions. En pondérant les interventions par le temps passé et le nombre d'hommes, les incendies représentent 17 % de l'activité et les secours à victime et l'aide à personne 55 %⁽¹⁾.

Les interventions des sapeurs-pompiers en matière de secours à personne ont tendance à se multiplier, soit dans le cas des départs réflexes (« prompt secours »), soit à la demande des hôpitaux pour carence des ambulanciers privés. De « soldat du feu » le sapeur-pompier devient « généraliste de secours ».

A.- LA DÉFINITION LÉGISLATIVE DES MISSIONS DES SDIS DOIT ÊTRE ACTUALISÉE ET PRÉCISÉE

La définition des missions des SDIS résulte de plusieurs dispositions législatives.

L'article 1^{er} de la loi de modernisation de la sécurité civile, non consolidée dans le code général des collectivités territoriales (CGCT), dispose que : « *La sécurité civile a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des personnes, des biens et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes par la préparation et la mise en œuvre de mesures et de moyens appropriés relevant de l'État, des collectivités territoriales et des autres personnes publiques ou privées. Elle concourt à la protection générale des populations (...).* »

L'article L. 1424-2 du CGCT dispose que : « *Les services d'incendie et de secours sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent, avec les autres services et professionnels concernés, à la protection et à la lutte contre les autres accidents, sinistres et catastrophes, à l'évaluation et à la prévention des risques technologiques ou naturels ainsi qu'aux secours d'urgence.*

Dans le cadre de leurs compétences, ils exercent les missions suivantes : 1° La prévention et l'évaluation des risques de sécurité civile ; 2° La préparation des mesures de sauvegarde et l'organisation des moyens de secours ; 3° La protection des personnes, des biens et de l'environnement ; 4° Les secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes ainsi que leur évacuation. »

(1) Voir la plaquette statistique précitée de la DSC sur les SDIS.

Certaines missions sont l'exclusivité des sapeurs-pompiers, notamment la prévention ou la protection et la lutte contre les incendies. D'autres sont partagées, ainsi avec les SAMU (délivrance des secours d'urgence), les hôpitaux (transport sanitaire), la gendarmerie ou les compagnies républicaines de sécurité (interventions en mer et en montagne), ou même les services internes de sécurité des entreprises présentant un risque industriel.

D'autres missions encore sont facultatives : services de représentation dans les établissements recevant du public, participation aux manifestations sportives, récréatives et culturelles, tournage de films, surveillance des baignades, ouverture de porte non motivée, destruction d'hyménoptères non dangereux, dégagement de personnes bloquées dans une cabine d'ascenseur, opérations effectuées en raison de la négligence d'un particulier, mise à disposition de matériels d'incendie et de secours à des personnes publiques ou privées (pompes, bâches, tuyaux...). Le rapport public de la Cour des comptes de 2005 indiquait que les interventions sur les compétences facultatives occupent une part croissante - sinon prépondérante - des SDIS ; les SDIS n'exercent leurs compétences exclusives que dans la limite d'une intervention sur dix.

Les SDIS n'interviennent normalement plus pour la destruction d'hyménoptères (essaims de guêpes...), la question se posant cependant pour l'intervention sur certains nids de frelon lorsque l'urgence est avérée. En effet, si ces interventions pouvaient se concevoir à une époque où les sapeurs-pompiers étaient pratiquement les seuls à disposer des tenues et matériel nécessaires, il n'en est plus de même aujourd'hui où de nombreuses entreprises offrent leurs services dans ce domaine. Il en est de même pour les interventions sur ascenseurs, qui sont maintenant largement prises en charge par les services de maintenance de ces matériels, selon les clauses prévues dans des contrats avec les copropriétés.

En application de l'article L. 1424-42 du CGCT, toutes ces interventions facultatives donnent lieu à rémunération : « *Le service départemental d'incendie et de secours n'est tenu de procéder qu'aux seules interventions qui se rattachent directement à ses missions de service public définies à l'article L. 1424-2. S'il a procédé à des interventions ne se rattachant pas directement à l'exercice de ses missions, il peut demander aux personnes bénéficiaires une participation aux frais, dans les conditions déterminées par délibération du conseil d'administration. (...)* » Ces dispositions sont appliquées de façon très variable dans les départements. Les conseils généraux pourraient utilement délibérer afin de fixer les conditions de la participation aux frais prévue par la loi.

Le colonel Richard Vignon, président de la FNSPF, déclarait dans un document remis à la MEC que l'augmentation des dépenses des SDIS était en partie expliquée par « *la réalisation en nombre croissant, sur décision des conseils d'administration de SDIS ou de manière contrainte, de missions dépassant le cadre légal pour s'étendre à des prestations de service ou à caractère social visant à pallier, dans une logique d'aménagement du territoire et de proximité*

avec la population, et souvent sans compensation financière intégrale, les carences et le recentrage des acteurs publics ou privés normalement compétents. »

On ne peut que regretter la propension de certains de nos concitoyens à faire appel aux sapeurs-pompiers pour des interventions de toute sorte manifestement éloignées des missions définies par la loi. Une meilleure sensibilisation de nos concitoyens semble utile pour les informer sur les missions accomplies par les SDIS, qui relèvent toujours de l'urgence à l'occasion de l'occurrence d'un risque, d'un accident, d'un sinistre ou d'une catastrophe. Il ne s'agit évidemment pas de décourager les citoyens de faire appel aux sapeurs-pompiers, mais de compléter leur information sur ce que les SDIS sont appelés à faire – et à bien faire – dans le cadre de leurs missions.

Les Rapporteurs regrettent que les rubriques statistiques établies par la DSC concernant l'activité des SDIS ne correspondent pas aux catégories définies dans le CGCT. Il est donc impossible d'évaluer la part des interventions sur compétences exclusives, partagées et facultatives.

LES MISSIONS DES SDIS

Proposition n° 18 : Définir précisément dans le code général des collectivités locales (CGCT) les missions des SDIS, qu'elles soient exclusives, partagées ou facultatives ;

Proposition n° 19 : Demander à la direction de la Sécurité civile d'établir des statistiques sur l'activité des SDIS qui soient en concordance avec les principales missions assignées aux SDIS par la loi.

B.– LE RÉFÉRENTIEL COMMUN DE SECOURS À PERSONNE DEVRAIT RELEVER DE LA LOI

Historiquement, les services médicaux d'urgence (SAMU) et les SDIS ont connu un développement parallèle, se livrant parfois à une concurrence regrettable. Les SDIS ont souvent vu les SAMU comme des concurrents. Les SAMU ne voient pas toujours d'un bon œil la multiplication des véhicules de secours et d'assistance à victime (VSAV) « rouges », qui ressemblent beaucoup dans leur aspect aux services mobiles d'urgence et de réanimation (SMUR) « blancs ». Or les deux véhicules ne sont en rien comparables, les premiers disposant de matériels légers nécessaires aux premiers actes de secourisme, avec dans certains cas la présence d'un infirmier, les deuxièmes étant de véritables hôpitaux de campagne avec un personnel médical, en particulier un médecin.

Le référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente signé en juin 2008 prévoit en page 18 les conditions des « *départs réflexes des moyens des SDIS avant régulation médicale* ». Les situations de départ réflexe sont de trois natures : la détresse vitale identifiée à

l'appel, les interventions sur la voie publique ou dans les lieux publics et certaines circonstances de l'urgence. Le texte signé résulte principalement de la rédaction souhaitée par la FNSPF, qui ouvre très largement la capacité des SDIS à intervenir dans le secours à personne et l'aide médicale d'urgence. On lit par exemple que *« lorsque l'urgence médicale n'est pas identifiée ou identifiable, mais suspectée par l'opérateur qui reçoit l'appel, un départ réflexe du SDIS est justifié »*. La définition de l'urgence contenue dans l'annexe I du référentiel est soit subjective et livrée à l'appréciation du centre d'appel (*« détresse respiratoire », « altération de la conscience »...*), soit clairement médicale et relèverait de la compétence des SAMU (*« accouchement imminent ou en cours », « tentative de suicide avec risque imminent »...*).

L'application de ce référentiel commun entraînera donc un transfert de compétence des SAMU vers les SDIS, et donc une charge nouvelle à financer par les départements. Les représentants du syndicat Interco-CFDT ont estimé, dans le document remis à la MEC lors de leur audition, que le référentiel commun n'était que le résultat d'une tentative de la FNSPF, poussée par les services de santé et de secours médical (SSSM) des SDIS, de bousculer l'équilibre « blancs - rouges ». Ils estiment que ce texte ne résout en rien la situation, qu'il risque d'accroître considérablement les interventions de secours à personne non urgentes et qu'il ne peut qu'accentuer le développement des SSSM et leurs dérives à s'organiser en « SMUR rouge ».

L'application de ce référentiel commun entraînera des transferts de compétence vers les SDIS, et donc une charge nouvelle à financer par les départements. Il ouvre la voie à une multiplication des départs réflexes des sapeurs-pompiers quand ils sont appelés pour du simple transport de malades.

Nombre de départs réflexes relèvent de l'aide médicale d'urgence et ne devraient pas être considérés comme entrant dans les missions des SDIS. Elles devraient donc faire l'objet de facturation, au même titre que les interventions des sapeurs-pompiers pour carence ambulancière. La situation se complique quand ce sont les SAMU eux-mêmes qui sollicitent les sapeurs-pompiers pour compenser une absence de moyens hospitaliers dans le cadre des missions d'aide médicale urgente... La qualification des interventions prêle alors à confusion et l'on ne sait plus s'il s'agit d'un départ réflexe « sollicité » ou d'une intervention pour carence ambulancière. M. Alexandre Pisas, président du conseil d'administration du SDIS du Gard, a proposé devant la MEC que le critère permettant de qualifier une intervention soit l'hospitalisation consécutive de la victime. Mme Annie Podeur, directrice de l'Hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) du ministère de la Santé, a contesté ce critère devant la MEC, en mesurant sans doute qu'il en résulterait une augmentation du nombre de remboursements.

À terme, si une information n'est pas diffusée auprès de nos concitoyens, les sapeurs-pompiers seront appelés pour toute affection médicale d'un niveau vital qui nécessite des soins d'urgence, afin d'éviter l'intermédiation du SAMU.

Or le transport sanitaire ne fait pas partie des missions des SDIS telles que définies dans la loi, exception faite des cas d'urgence et des personnes en danger.

Le référentiel commun n'a donc pas clarifié les missions des SDIS et des SAMU. Ce référentiel commun peut-il fonctionner dans de bonnes conditions alors qu'il n'existe pas de convention SAMU/SDIS dans un quart des départements et que seulement 15 départements ont opté pour une plateforme d'appel commune 15/18 ? Les médecins urgentistes répondent que la création d'une telle plateforme commune aboutit, du fait de l'avantage des SDIS en termes de moyens financiers, à en prendre le contrôle, au détriment de la régulation médicale. On a l'impression qu'ils ont accepté le référentiel commun, et les transferts de compétence qui vont avec, pour préserver la coexistence des centres d'appel 15 et 18, afin de conserver la maîtrise des appels qui arrivent par le 15.

Les ambiguïtés du référentiel commun interviennent dans un contexte de difficulté de la **permanence des soins** dans notre pays. M. Augustin Bonrepaux, président du conseil général de l'Ariège, déclarait devant la MEC que *« la situation est en train de s'aggraver. Dans mon département, le préfet a organisé une réunion pour nous expliquer qu'il fallait économiser 350 000 euros sur la permanence des soins. Dans ce but, plutôt que de faire déplacer les médecins chez les malades, on conduira les malades aux urgences. Le patient appellera le 112 ou notre numéro d'appel pour les personnes en difficulté, et s'il n'est pas possible de le soigner par téléphone, il sera transporté aux urgences. Or à deux ou trois heures du matin, les ambulanciers ne se déplacent pas ; ce seront donc les pompiers qui interviendront. »*

M. Yves Rome, président du conseil général de l'Oise, déclarait devant la MEC que *« les SDIS suppléent à la déficience du service public hospitalier ou de l'organisation territoriale des professions libérales, qui ne répondent plus au problème de l'urgence. Lorsque la difficulté sociale augmente sur les territoires, que les urgences sont saturées ou ne répondent plus, que les SAMU ne s'engagent pas, que les professions médicales désertent à partir de vingt heures, le SDIS devient le seul outil disponible. C'est certainement là une des causes principales de l'augmentation de la dépense »*.

Mme Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, justifiait l'accroissement de l'activité des SDIS par le problème de l'accès aux soins dans notre pays : *« en outre, le domaine du secours aux personnes prend une place de plus en plus grande, non seulement parce que nos concitoyens sont très attachés à ce service, mais aussi en raison de la désertification médicale, en particulier dans certaines zones rurales où les pompiers sont les seuls à pouvoir intervenir. (...) Si la part des secours aux personnes a augmenté, c'est en partie à cause d'une certaine désertification médicale. Le SAMU est basé dans la ville la plus proche, mais celle-ci peut être très éloignée ! Que faire lorsque plus aucun médecin n'accepte de s'installer dans une zone rurale ? C'est un des problèmes majeurs auxquels notre société aura à répondre dans les années qui viennent. »*

Mme Annie Podeur, directrice de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du ministère de la Santé, reconnaissait devant la MEC que : « *les interventions des SDIS à domicile ne relèvent pas toutes de leurs missions, mais elles ne relèvent pas forcément non plus de l'aide médicale urgente. D'un commun accord, le ministère de la Santé et la direction de la Sécurité civile ont considéré qu'un très grand nombre d'interventions relevaient d'une zone grise. En font notamment partie les sorties destinées au relevage de personnes âgées qui ont fait une chute.* »

Les Rapporteurs sont d'avis que les dispositions contenues dans le référentiel commun devraient **relever de la loi**, avec la réécriture de l'article L. 1424-2 du CGCT définissant les missions des SDIS en matière de secours à personne.

Proposition n° 20 : Redéfinir précisément dans le cadre législatif du code général des collectivités territoriales (CGCT) le partage des missions de secours à personne et d'aide médicale d'urgence entre les SDIS et les SAMU.

C.- LES INTERVENTIONS DES SDIS POUR CARENCE HOSPITALIÈRE NE DOIVENT PAS DEVENIR LA RÈGLE

On part d'une situation où existent des **doublons et les redondances entre les SAMU et les SDIS**. De nombreuses ambulances sont placées d'astreinte auprès des hôpitaux, restent en pratique inutilisées et sont rémunérées forfaitairement par les hôpitaux. À l'heure où deux tiers des interventions des sapeurs-pompiers portent sur le secours à la personne, des divergences d'interprétation sur les missions prises en charge existent entre les établissements de santé et les SDIS en particulier parce que ceux-ci ne disposent pas de financement correspondant.

L'article L. 1424-42 du CGCT prévoit que les interventions faites par les SDIS à la demande de la régulation médicale font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, siège des SAMU : « *Les interventions effectuées par les SDIS à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsque celle-ci constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, et qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2, font l'objet d'une prise en charge financière par les établissements de santé, sièges des services d'aide médicale d'urgence. Les conditions de cette prise en charge sont fixées par une convention entre le SDIS et l'hôpital siège du service d'aide médicale d'urgence, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la sécurité sociale. (...)* »

Les SAMU font ainsi appel aux SDIS dans les cas de **carences**, hospitalière ou ambulancière. L'article L. 1424-42 du CGCT indique que ces interventions doivent rester exceptionnelles. Peut-on dire que le texte de cet article est respecté quand des conventions conclues entre un SDIS et un SAMU chargent

les SDIS d'une mission de transport sanitaire en lieu et place des ambulances ? On a l'impression que la « carence » est organisée...

Les médecins régulateurs des SAMU font systématiquement appel aux sapeurs-pompiers pour le transport urgent de malades, comme l'a indiqué le docteur Marc Giroud, directeur du SAMU de Pontoise, lors de son audition par la MEC. Il est vrai que dans les cas de carence, c'est le prescripteur (l'hôpital) qui paie pour rembourser le SDIS ; dans le cas des ambulances, c'est le malade (remboursement par la sécurité sociale) qui paye. On aurait pu attendre des médecins régulateurs un niveau de responsabilité plus élevé, sachant que le coût pour la collectivité d'une intervention de sapeur-pompier est beaucoup plus important que pour un ambulancier. Si cette évolution allait à son terme, le choix du transporteur pourrait s'effectuer en dehors de l'intérêt des victimes, avec l'envoi systématique des sapeurs-pompiers qui, rappelons-le, ne sont pas médicalisés et n'ont pas vocation à l'être.

Un débat est intervenu lors de l'audition par la MEC de Mme Annie Podeur, directrice de l'Hospitalisation et de l'organisation des soins. Cette dernière justifiait le choix effectué actuellement de rembourser les SDIS au coût marginal, en cas de carence. Les équipements et les sapeurs-pompiers étant déjà payés par leur SDIS, il conviendrait seulement de les défrayer pour ces déplacements supplémentaires. Notre collègue Charles de Courson, membre de la MEC, estimait au contraire qu'il fallait payer les SDIS au coût complet. En effet les SDIS justifient l'acquisition de véhicules de secours et l'augmentation des effectifs par ces tâches de transport sanitaire...

La Cour des comptes, dans son rapport public de 2005, indiquait que les conventions signées entre les SAMU et les SDIS, quand elles existent, prévoient des formules très diverses, les prestations étant selon les cas délivrées à titre gratuit ou donnant lieu à rémunération. Elle notait que les modalités de calcul de la prise en charge financière sont toujours inférieures au coût réel supporté par les SDIS. Ainsi dans le SDIS des Vosges, cette facturation ne représente que 51 % de la rémunération des sapeurs-pompiers mis à disposition. La Cour notait que dans les départements où n'existe pas de convention, les prestations des SDIS sont le plus souvent gratuites. Comme le déclarait devant la MEC M. Robert Cabé, président du conseil d'administration du SDIS des Landes, on se sert des sapeurs-pompiers pour remplir des fonctions qui ne sont pas les leurs et qui sont sous-rémunérées.

Pas plus que les présidents des conseils généraux, les **ambulanciers privés** n'ont été associés à la négociation du référentiel commun de secours à personne. Or le système hospitalier de transport sanitaire est fondé dans notre pays sur les ambulanciers privés, qui font partie intégrante de l'urgence pré-hospitalière. La Chambre nationale des services ambulanciers a fait savoir, par une contribution écrite à la MEC, que cette profession est attachée à la qualité des interventions, avec une culture de soin et un diplôme d'État d'ambulancier requérant une formation de 675 heures. Elle indique que le système de rémunération à l'acte, tel que prévu dans les textes réglementaires, permet aux

ambulanciers privés de faire preuve de la disponibilité, de la fiabilité et de la traçabilité (géo-localisation) qu'on est en droit d'attendre d'eux.

La Chambre nationale indique que les dysfonctionnements évoqués ici ou là dans la disponibilité des ambulanciers privés se produisent dans les départements où n'existe pas de convention avec le SAMU. Seule une telle convention permet aux ambulanciers, qui vivent de leur activité, de jeter les bases d'une activité économique leur permettant d'investir et de recruter, et ainsi de s'engager sur un niveau élevé de prestation. Les ambulanciers privés appellent donc à la conclusion dans tous les départements de conventions tripartites avec les SAMU et les SDIS. Loin de revendiquer un monopole, ils reconnaissent le rôle complémentaire qu'ils peuvent remplir avec les SDIS, en matière de couverture du territoire. Il serait par exemple injustifiable de solliciter une ambulance postée dans le SAMU du centre ville, alors que le malade à transporter se trouve en face d'un centre d'incendie et de secours.

Parallèlement au référentiel commun de secours à personne et d'aide médicale d'urgence conclu entre les SAMU et les SDIS, un référentiel commun a été conclu le 9 avril dernier entre les SAMU et le transport sanitaire (ambulanciers privés)⁽¹⁾. La lecture de ce deuxième référentiel commun décrit en détail les obligations des ambulanciers privés, dans leurs tâches auprès des SAMU, avec un haut niveau d'exigences.

Les ambulanciers privés font également valoir que leurs coûts, supportés par la collectivité, sont nettement inférieurs à ceux des sapeurs-pompiers dans le transport sanitaire. Ils sont actuellement rémunérés sur la base d'un **montant forfaitaire de 346 euros**, afin de couvrir la mobilisation d'un véhicule avec deux ambulanciers pendant une période de 24 heures consécutives, de jour comme de nuit. Cette rémunération forfaitaire est **majorée par une indemnité de 40 euros par intervention**. En considérant le nombre moyen d'interventions réalisées sur une période de 12 heures, le coût moyen pour la collectivité d'un transport en ambulance est donc, selon eux, inférieur à 100 euros. Les ambulanciers privés indiquent que leur éviction du transport sanitaire, telle qu'elle se produit actuellement, se fait au détriment du service rendu à la victime.

Les SDIS, quant à eux, sont remboursés par les agences régionales de santé (ARH) à hauteur de **105 euros par intervention**, alors que le « prix de revient » de l'heure d'intervention dans le cadre du secours à personne est estimé en 2008, par l'Assemblée des départements de France (ADF), **entre 260 et 1 130 euros**, selon les SDIS. L'intervention des sapeurs-pompiers est la plus coûteuse en raison de l'armement des véhicules (trois ou quatre sapeurs-pompiers, là où deux ambulanciers suffisent) et du coût salarial. L'argument présenté pour défendre ce sur-équipement touche à l'absurde : l'équipage appelé à procéder à un simple transport peut être, en raison de l'urgence, détourné de sa mission initiale au profit d'un accident de la route...

(1) Arrêté du 5 mai 2009 du ministère de la Santé relatif à la mise en œuvre du référentiel SMAU – transport sanitaire portant organisation de la réponse ambulancière à l'urgence pré-hospitalière.

Les SDIS doivent en outre engager un nombre croissant de contentieux pour se faire rembourser par les ARH les prestations ainsi fournies en application de l'art. L. 1424-42 du CGCT. La directrice de l'Hospitalisation a estimé devant la MEC que le passif cumulé depuis 2003 s'élevait à 105,8 millions d'euros.

Le Sénateur Éric Doligé a été à l'initiative d'un amendement adopté, après avis favorable du Gouvernement, sur la loi portant réforme de l'hôpital (dite « Hôpital, santé, patients, territoires »). L'amendement introduit dans le code de la santé publique des dispositions analogues à celles figurant dans le CGCT pour s'assurer que les établissements de santé concernés disposeront des crédits suffisants pour honorer le règlement des conventions financières signées avec les SDIS.

LE TRANSPORT DE MALADES

Proposition n° 21 : Conclure dans chaque département une convention en matière de transport de malades associant le SAMU, le SDIS et les ambulanciers privés, afin d'assurer avec des coûts optimaux une couverture temporelle et géographique adéquate, une qualité de service équivalente et des délais d'intervention à définir ;

Proposition n° 22 : Assurer le remboursement au coût réel des activités de transport de malades effectuées par les SDIS en cas de carence des ambulanciers privés.

D.- LES RECRUTEMENTS D'INFIRMIERS DE SAPEURS-POMPIERS ONT ÉTÉ PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

Un décret du 6 mai 1988 a créé dans chaque SDIS un service de santé et de secours médical (SSSM). Selon les dernières statistiques publiées par la DSC, les SSSM représentent, en 2007, 11 169 personnes, dont 5 808 médecins et 4 498 infirmiers.

On peut s'interroger sur le rôle des infirmiers de sapeurs-pompiers, dont les missions ont été reconnues par le référentiel commun de secours à personne (« *soins d'urgence et prise en charge de la douleur* »). Rappelons qu'il n'est pas dans les compétences des SDIS d'effectuer des missions de nature médicale. Les infirmiers des SDIS sont-ils amenés à effectuer des actes médicaux allant au-delà de leurs compétences ? Leur implantation dans les SDIS ne doublonne-t-elle pas avec la couverture du territoire des SAMU ? Leur recrutement, qui a été particulièrement important au cours des dernières années, n'aboutira-t-il pas à dégarnir les effectifs des services hospitaliers ? Le docteur Marc Giroud, directeur du SMU de Pontoise, a indiqué devant la MEC le problème induit de recrutement des infirmiers par les hôpitaux, sachant que les infirmiers des SDIS ont le statut de

sapeur-pompier volontaire, et donc perçoivent des vacances exonérées d'impôt et de cotisations sociales.

Mme Annie Podeur, directrice de l'Hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) du ministère de la Santé, indiquait durant son audition du 2 avril 2009 : « *je ne peux pas imaginer que de jeunes infirmiers puissent faire prévaloir leur mission de sapeur-pompier volontaire aux dépens de leurs obligations professionnelles. Il ne saurait y avoir effet d'éviction et nous souhaitons qu'une convention-cadre nationale fixe les conditions d'emploi de ces infirmiers sapeurs-pompiers volontaires au regard de leur employeur principal hospitalier.* » Elle précisait qu'en cas de crise, les infirmiers ayant le double statut devaient faire prévaloir leur engagement à l'hôpital.

Le colonel Richard Vignon, président de la FNSPF, estimait pour sa part, dans le document remis à la MEC, que « *la présence d'un infirmier sapeur-pompier permet d'éviter le déclenchement d'un SMUR ou d'un médecin de sapeur-pompier lorsque la situation opérationnelle ne le justifie pas, au bénéfice des finances publiques, tout comme elle permet d'assurer une réponse dégradée en cas d'absence de médecin disponible sur le terrain. Il s'agit là d'un atout certain en termes de couverture opérationnelle dans les territoires frappés par la chute de la démographie médicale.* »

Les représentants de certains syndicats de sapeurs-pompiers auditionnés par la MEC ont estimé, au contraire, que les infirmiers sapeurs-pompiers étaient initialement chargés du soutien des médecins lors des visites médicales d'aptitude des sapeurs-pompiers. Pour eux les actes médicaux et paramédicaux sont avant tout à destination des sapeurs-pompiers eux-mêmes dans le cadre de la prévention des accidents du travail.

Proposition n° 23 : Opérer un recrutement des infirmiers du service de santé et de secours médical (SSSM) des SDIS strictement nécessaire aux actes médicaux qu'ils peuvent fournir dans le cadre de leurs compétences, en veillant à éviter les doublons avec la couverture territoriale des SAMU.

III.- LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DES SDIS EST LA CONDITION D'UN FINANCEMENT SOUTENABLE

Le financement des SDIS repose essentiellement sur les départements (50 %) et les communes (42 %), les autres financeurs étant l'État (1 %) et les conventions particulières avec des bénéficiaires (3 %). **La poursuite de l'augmentation des dépenses supposerait donc une augmentation de la pression fiscale locale, qui devient difficilement supportable.** En moyenne nationale, il s'agit d'une dépense de **79 euros par habitant** : entre 55 euros (Marne, Moselle, Haut-Rhin) et 136 euros (Gard), la Corse du sud atteignant 190 euros et la Haute-Corse 218 euros par habitant... Dans certains départements cette dépense représente un prélèvement qui peut être supérieur à celui de la taxe d'habitation pour une famille de quatre personnes.

L'enquête du cabinet Lamotte remis à l'ADF le 4 février dernier indique que les SDIS ont accumulé une **dette s'élevant à 760 millions d'euros en 2007** représentant une annuité de remboursement en capital de 96 millions d'euros en 2008. Ces dettes ont été contractées principalement en raison des dépenses d'investissement immobilier. **Elles engendreront une pression fiscale supplémentaire dans les années à venir.**

A.- LE GEL DES CONTINGENTS COMMUNAUX NE DOIT PAS ABOUTIR À UN REPORT DE CHARGE SUR LES DÉPARTEMENTS

Dans le cadre de la départementalisation des services d'incendie et de secours, la contribution des communes devait progressivement se réduire, puis disparaître. M. Edward Jossa, directeur général des Collectivités locales (DGCL) au ministère de l'Intérieur, a fait valoir devant la MEC les difficultés techniques liées à une éventuelle suppression des contingents communaux, en raison de la compensation qui devait être effectuée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF). Après plusieurs reports de la suppression des contributions des communes, les ministres de l'Intérieur et du Budget ont mandaté une mission conjointe de l'Inspection générale des finances (IGF) et de l'Inspection générale de l'administration (IGA). Leur rapport conjoint précité rendu en mars 2008 a conclu à l'utilité du maintien d'un certain niveau de contributions communales, avec au besoin une évolution au-delà de l'inflation. Dans le même temps le rapport appelait à une meilleure maîtrise des dépenses des SDIS.

À la suite d'une décision de Mme le ministre de l'Intérieur au printemps 2008, l'article 116 de la loi de finances rectificatives pour 2008 a consacré le gel des contributions des communes au niveau existant (augmenté chaque année de l'inflation). Comme les budgets des SDIS augmentent plus vite que l'inflation, ce sont les départements qui supporteront le financement additionnel. Dans une étude remise à l'Assemblée des départements de France (ADF) en février 2009, le cabinet François Lamotte a calculé que la contribution des départements aux SDIS

devrait évoluer dans les années à venir en moyenne de l'ordre de 4 % à 5 % au-dessus de l'inflation prévisible.

La dispersion importante observée dans le niveau des contributions communales au sein d'un même département et d'un département à l'autre provient essentiellement de raisons historiques.

Pour les Rapporteurs, la maîtrise des dépenses des SDIS est la condition d'un effort supportable pour les contribuables locaux.

Proposition n° 24 : Assurer une maîtrise de l'évolution des dépenses des SDIS afin que, comme les communes, les contributions des départements n'augmentent pas au-delà de l'inflation, faute de quoi le report de charge induit sur les finances des départements ne serait pas soutenable.

B.— LA « FISCALISATION » DES SDIS

Dans la situation décrite ci-dessus, de nombreux élus se prononcent pour une meilleure identification des ressources - et donc des dépenses - destinées aux SDIS. Il s'agit d'indiquer sur la feuille d'impôts locaux la contribution de chacun au financement de ces services.

Deux options se présentent alors, **soit l'indication des dépenses des SDIS sur les feuilles d'impôts locaux** (et de la contribution de chacun), **soit la création d'une taxe spécifique** (sur le modèle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères - TOEM).

Une étude comparative effectuée par le cabinet François Lamotte en novembre 2007 indique que certains pays européens ont mis en place des taxes spécifiques que les collectivités territoriales perçoivent et dont elles redistribuent le produit aux services d'incendie et de secours : taxe locale au Royaume-Uni, taxe perçue par les *Länder* et redistribuée aux communes en Allemagne, taxe municipale créée par les lois de 2006 et 2007 au Portugal et destinée à financer localement les services de protection et de secours...

Un débat est intervenu au cours d'une audition de la MEC sur les difficultés techniques et l'efficacité de l'une ou l'autre mesure pour contribuer à maîtriser l'évolution des dépenses des SDIS.

M. Bruno Rousselet, sous-directeur à la direction générale des Finances publiques au ministère du Budget, déclarait le 7 mai 2009 devant la MEC : *« l'hypothèse d'une mention du coût du SDIS sur l'avis de taxe d'habitation, dans un objectif de responsabilisation des usagers, ne me semble pas opportune. Tout d'abord, il s'agirait d'une opération extrêmement complexe. Nous la réalisons bon gré mal gré pour la contribution au fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France, mais l'effectuer sur la France entière serait bien plus lourd,*

et les risques d'erreur s'en trouveraient accrus. Par ailleurs, les avis d'imposition étant déjà surchargés, il faut considérer qu'une mention supplémentaire en chasserait automatiquement une autre. »

S'agissant de la possibilité de créer une taxe spécifique, M. Edward Jossa, directeur général des Collectivités locales au ministère de l'Intérieur, déclarait devant la MEC : *« s'agissant de la mise en place d'une fiscalité spécifique, de deux choses l'une : soit l'on crée un impôt supplémentaire, et il faut l'assumer ; soit les prélèvements obligatoires restent stables, et il s'agit d'opérer un simple transfert de ressources. Dans ce cas, le déficit de l'État est aggravé si le transfert porte sur un impôt dont il dispose actuellement. Je ne vois pas ce que l'on y gagnerait en lisibilité. En outre, en raison de la perspective d'une réforme en profondeur de la fiscalité locale consécutive à la suppression de la taxe professionnelle, il serait préférable d'attendre. »*

Mme Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, a marqué son accord, lors de son audition par la MEC, *« pour indiquer le coût de ce service sur la feuille d'impôt, comme cela se fait déjà pour l'enlèvement des ordures ménagères. Ce serait une façon de responsabiliser les Français, qui ont parfois tendance à considérer exclusivement leur droit à tel ou tel service sans en envisager le coût. »*

Proposition n° 25 : Assurer une « fiscalisation » des dépenses des SDIS par la création d'une fiscalité additionnelle aux impôts locaux affectée aux SDIS, dont le produit viendrait, lors de sa création, en déduction des prélèvements des départements, des intercommunalités et des communes.

C.- LA RECHERCHE D'AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT

L'article L. 1424-42 du CGCT prévoit en particulier deux cas de contribution extérieure au financement des SDIS *« (...) Les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé font l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers. Les conditions de cette prise en charge sont déterminées par une convention entre les services départementaux d'incendie et de secours et les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers et autoroutiers, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances. Elle prévoit également les conditions de mise à disposition des services départementaux d'incendie et de secours de l'infrastructure routière ou autoroutière pour les interventions à effectuer en urgence dans le département. »*

Le rapport conjoint des inspections de mars 2008 précité concluait également que l'on pourrait diversifier, le cas échéant, les partenaires et les recettes. Une réflexion conjointe ADF-AMF met en avant l'attente de recettes nouvelles, reportant une part au moins de la charge des dépenses supplémentaires sur des acteurs extérieurs : l'assurance maladie, les sociétés d'autoroute, les assurés (notamment contre l'incendie). Le travail sur les recettes nouvelles ne doit en aucun cas être assimilé à de la désignation sur la dépense et le rapport rappelait une nouvelle fois la nécessité d'effectuer des efforts de maîtrise de la dépense.

L'étude comparative précitée du cabinet François Lamotte de novembre 2007 montrait que dans la plupart des pays européens les assurances contribuent au financement des services d'incendie et de secours. Il s'agit généralement d'une contribution modeste, sauf au Portugal où elle représente environ 25 % du financement des services de protection civile et de secours. En République tchèque les compagnies d'assurance sponsorisent les brigades municipales de volontaires. En Allemagne, les *Länder* imposent aux entreprises à risque de mettre en œuvre un service spécialisé de sapeurs-pompiers privés et donc à en financer l'équipement et le fonctionnement (31 000 pompiers dont 6 300 à temps plein).

• Concessionnaires d'autoroute

Les SDIS assurant la sécurité sur les autoroutes, il a semblé normal au législateur qu'une partie du droit de péage payé par les usagers puisse leur être versée. L'article L. 1424-42 du CGCT précité en a prévu le principe, avec la conclusion de convention pour en assurer les modalités d'application.

Ces conventions prévoient un coût différencié selon qu'il s'agit de secours à personne, de secours pour accidents de la circulation entre véhicules ou d'autres opérations. Les opérations complexes ou de longue durée sont facturées sur la base du coût horaire des moyens engagés et de la durée de l'intervention.

Chaque SDIS signe une convention avec les concessionnaires pour les autoroutes passant sur le département. La règle est le remboursement des interventions lorsque les sapeurs-pompiers interviennent le long de la bande roulante (c'est-à-dire à la suite d'accidents de la circulation). Il s'agit généralement d'un remboursement forfaitaire, sauf intervention de moyens importants (plan rouge par exemple). En revanche, sur les aires de service et d'autoroutes (il s'agit plutôt de secours à personne), les interventions sont gratuites - mais pas toujours...

M. Jean Mesqui, délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA), déclarait devant la MEC que les montants versés par les concessionnaires d'autoroutes aux SDIS s'élevaient à environ 7 millions d'euros par an (22,6 millions d'euros de 2006 à 2008). La mission conjointe des inspections note qu'il est difficile d'avoir une idée précise de l'activité concernée, l'information n'étant pas disponible dans les SDIS. Elle a constaté que selon les

lieux, l'intervention gratuite est plus ou moins importante que l'activité rémunérée.

Il convient de mettre à l'étude une démarche « gagnant-gagnant » où serait assuré par les SDIS un meilleur secours en échange d'une participation accrue des sociétés d'autoroute au financement. La MEC estime qu'à ce stade, une proposition en ce sens serait prématurée.

● Les assurances

Le recours aux sociétés d'assurance pour financer les services d'incendie et de secours avait été introduit en 1898 par une loi de finances ayant prévu le versement par ces sociétés d'une taxe spéciale de 6 francs par million de capital assuré. Cette pratique a été confirmée en 1928 mais a été supprimée le 31 janvier 1941.

Or les SDIS, par leurs interventions, limitent l'extension des sinistres et, par conséquence, font faire des bénéfices aux assureurs. Les assurances bénéficient de l'efficacité des secours, notamment en cas d'incendie. Il serait alors logique qu'elles participent au financement les SDIS.

Une proposition de loi déposée en 1999 visait à instaurer une taxe additionnelle à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance au profit des SDIS⁽¹⁾. Cette proposition est restée sans suite. Les Rapporteurs estiment que la taxe spéciale sur les compagnies d'assurance (TSCA) pourrait effectivement voir son taux modulé pour permettre un financement affecté aux SDIS.

Un conflit oppose actuellement les sociétés d'autoroute et les compagnies d'assurance sur la possibilité éventuelle des premières de demander le remboursement des frais d'intervention des SDIS par les dernières.

La MEC estime, là encore, qu'il convient d'étudier les conditions d'une démarche « gagnant – gagnant », dans laquelle les assurances pourraient admettre de contribuer au financement des SDIS en échange d'un effort commun de prévention des risques et d'une amélioration des interventions (qualité, délais...). Mais elle ne s'estime pas en mesure, à ce stade, de formuler une proposition.

IV.– LES SAPEURS-POMPIERS : GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET FORMATION

La Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) rappelle son attachement à l'importance des fonctions remplies par les sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires, dans l'accomplissement du service public d'incendie et de secours. Ces dernières années, les sapeurs-pompiers se sont mobilisés à plusieurs reprises pour la défense de leurs conditions de travail. Il s'agit de l'expression normale du droit syndicat tel que reconnu dans les lois de la République.

(1) *Débats à l'Assemblée nationale le 22 septembre 1999 et au Sénat le 3 novembre 1999.*

La MEC déplore cependant que leur expression ait parfois pris la forme de manifestations violentes en tenue d'intervention. Ainsi, le directeur du SDIS du Var déclarait devant la MEC que son « *SDIS était protégé par des CRS car les grévistes ont mis à plusieurs reprises le feu au SDIS. Il n'y a eu aucune interpellation, pas plus d'ailleurs que quand ils ont placé des fumigènes dans le tunnel de Toulon alors qu'il était ouvert à la circulation ou lorsqu'ils s'en sont pris avec violence à un commissaire de police à Saint-Raphaël ou à leurs habituels collègues de travail, gendarmes et CRS, à Paris en décembre 2006* ».

Le 21 novembre 2006, entre 6 000 et 10 000 sapeurs-pompiers, selon les sources, avaient défilé à Paris à l'appel de l'intersyndicale. De violents incidents avec les forces de l'ordre avaient émaillé le défilé, faisant quinze blessés parmi les forces de l'ordre. M. Jean-Paul Bacquet, maire de Coudes, représentant l'Association des maires de France (AMF), déclarait devant la MEC : « *il y a deux ans, avant les élections de 2007, les sapeurs-pompiers avaient manifesté dans la rue en tenue et avaient frappé des policiers en tenue : double faute, mais aucune peine !* »

A.- LES EFFECTIFS DE SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS ONT AUGMENTÉ DE 10 000 DEPUIS LA LOI DE DÉPARTEMENTALISATION DE 1996

Les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels ont augmenté de 25 % entre 1999 (28 924) et 2007 (38 236) alors que le nombre d'intervention n'a augmenté que de 5 % sur la même période (près de 4 millions). Le rythme d'augmentation du nombre de sapeurs-pompiers professionnel continue à augmenter fortement alors que l'effet de la réduction du temps de travail est terminé depuis 2004 (36 461).

La comparaison avec l'évolution des effectifs des collectivités territoriales, effectuée par les représentants de la FNSPF, auditionnés par la MEC, est biaisée par le fait que la période récente est caractérisée par les effets de la décentralisation de 2004.

La MEC demande une pause dans les recrutements de sapeurs-pompiers professionnels, tant que la clarification des missions et des compétences n'est pas effective.

Proposition n° 26 : Effectuer une pause dans le recrutement des sapeurs-pompiers professionnels.

Le cabinet Lamotte relevait dans une étude remise en novembre 2007 à la FNSPF que les sapeurs-pompiers d'entreprise ne sont pas recensés dans notre pays. Ils exercent pourtant une fonction importante sur les sites industriels particulièrement dangereux pour lesquels la réglementation les rend obligatoire.

Ils contribuent à la protection civile en France, au même titre que les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ou les associations.

La DSC devrait procéder au recensement des sapeurs-pompiers d'entreprise en France, comme le font nombre d'autres pays en Europe.

Proposition n° 27 : Demander à la direction de la Sécurité civile d'effectuer un recensement des sapeurs-pompiers employés actuellement de façon interne par les entreprises.

B.- L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL DES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS SUR LA BASE DE GARDES DE 24 HEURES N'EST PLUS ADAPTÉE

Le préfet Alain Perret, directeur de la Sécurité civile, déclarait devant la MEC que les dernières statistiques disponibles montrent qu'en moyenne les sapeurs-pompiers professionnels effectuaient 89 gardes de 24 heures par an. Or les SDIS pratiquaient en moyenne 135 gardes par 24 heures avant le décret de 2001 (jusqu'à 170 par an dans certains SDIS). La DSC calcule qu'en 2007 63 % des SDIS pratiquaient des gardes de 24 heures, 26 % des gardes de 12 heures, 3 % des gardes de 10 heures, 4 % des gardes de 8 heures et 4 % d'autres systèmes de garde (gardes mixtes...). Le cabinet Lamotte a calculé que chaque sapeur-pompier professionnel effectue en moyenne 143 interventions par an (variation de 50 à 296 selon les SDIS). Notre collègue Charles de Courson, membre de la MEC, a précisé le 2 avril dernier que pour les sapeurs-pompiers de Reims, qui est le corps le plus important de la Marne, la moyenne est de 2 heures 17 de travail effectif par garde de 24 heures pour un homme du rang, environ 1 heure 50 pour un sous-officier et 1 heure 10 pour un officier.

Un sapeur-pompier professionnel peut-il valablement maintenir ses capacités professionnelles avec aussi peu de temps consacré aux interventions ? N'est-on pas allé trop loin dans la réduction du temps de travail avec seulement 89 gardes de 24 heures par an ? Ne pourrait-on pas évoluer vers des systèmes de garde plus en adéquation avec le volume d'activité des centres d'incendie et de secours (gardes des 8 heures, trois-huit...) sachant qu'entre 23 heures et 6 heures il y a très peu d'interventions ?

Les discussions en cours au niveau européen, concernant la directive sur le temps de travail risquent de remettre en cause les systèmes d'équivalence pour les gardes de 24 heures. La procédure de conciliation engagée entre le Conseil et le Parlement européen sur ce projet de directive sur le temps de travail a échoué en avril dernier. Le Parlement européen s'était opposé à l'accord politique dégagé au Conseil sur la possibilité d'offrir un régime dérogatoire (« *opt-out* ») à un État membre pour permettre une semaine de travail supérieure à 48 heures, et sur la possibilité de ne pas considérer une heure de temps de garde comme une heure de temps de travail effectif. Le débat n'est certainement pas clos car le

renouvellement récent du Parlement européen verra certainement la reprise de ces discussions sur la base d'un nouveau texte... Il faut en outre noter qu'un récent jugement du tribunal administratif de Rennes, relatif à la rémunération en heures supplémentaires des heures passées en intervention hors de la période de temps de travail effectif (8H – 12H et 14H – 18H) pourrait, s'il était confirmé en appel et en cassation, remettre en cause le système de gardes de 24 heures.

L'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnel sur la base de gardes de 24 heures n'est plus adaptée pour affecter de façon optimale les effectifs en place aux besoins d'intervention. Son inconvénient majeur est qu'il ne permet pas de moduler les effectifs en fonction de la sollicitation jour/nuit. Les organisations de sapeurs-pompiers ont indiqué devant la MEC que la modulation avait ses limites dans la mesure où la plus grande partie des effectifs présents dans les centres de secours était due non pas aux sollicitations opérationnelles mais aux obligations de garde, pour être en mesure d'assurer une intervention dans des délais prédéfinis. Elles signalent, à juste titre, les conséquences sur la santé du régime de garde de 24 heures (travail de nuit).

Les sapeurs-pompiers et certains élus, auditionnés par la MEC ont estimé que l'abandon des gardes de 24 heures occasionnerait une augmentation des effectifs, et donc des dépenses. Les organisations représentatives de sapeurs-pompiers ont décrit, dans les documents qu'ils ont remis à la MEC, les éléments constitutifs de la journée de 24 heures d'un sapeur-pompier professionnel :

– 8 heures de travail effectif composées notamment d'interventions, de tâches de prévention, rassemblements, tenue des registres, entraînement physique, maintien des acquis professionnels, instruction, manœuvres, entretien des locaux et des matériels, tâches administratives et techniques, visites de secteurs ;

– les 16 heures restantes sont des heures de permanence.

Les sapeurs-pompiers professionnels disposent en général d'une chambre individuelle dans les centres de secours. La modification du régime de garde permettrait de libérer ces locaux pour d'autres tâches.

L'attachement traditionnel des sapeurs-pompiers professionnels au système de 89 gardes de 24 heures par an est-il cohérent avec le fait qu'un très grand nombre d'entre eux utilisent leurs jours de récupération pour effectuer des vacances en tant que sapeurs-pompiers volontaires, y compris dans leur SDIS de rattachement ? Or les sapeurs-pompiers professionnels touchant des vacances de sapeur-pompier volontaire bénéficient également de la prime de fidélité et de reconnaissance (PFR).

Les Rapporteurs estiment que l'on pourrait envisager une évolution vers des systèmes de garde plus en adéquation avec le volume d'activité des centres d'incendie et de secours (gardes de 12, 10 ou 8 heures, trois-huit...). Avec des gardes de 8 heures et une durée légale de 1 607 heures de travail par an, cela correspondrait à 200 jours ouvrés par an.

**L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL DES SAPEURS-POMPIERS
PROFESSIONNELS**

Proposition n° 28 : S'interroger sur l'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels et son adéquation aux besoins de l'activité opérationnelle. Envisager la possibilité d'une évolution du système actuellement majoritaire de gardes de 24 heures vers des régimes plus souples de 12, 10 ou 8 heures, correspondant mieux à la sollicitation opérationnelle tout au long de la journée et permettant une présence plus fréquente des sapeurs-pompiers professionnels sur leur lieu de travail.

Proposition n° 29 : Revoir dans ce cadre la planification des tâches des sapeurs-pompiers professionnels tout au long de la journée de travail, afin que l'évolution du régime de gardes engendre une réelle économie de ressources humaines.

**C.- LA FILIÈRE DES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS EST TRÈS
SPÉCIFIQUE AU REGARD DU RESTE DE LA FONCTION PUBLIQUE
TERRITORIALE**

Les sapeurs-pompiers professionnels sont des fonctionnaires territoriaux. On peut dans ces conditions s'interroger sur les raisons pour lesquelles l'organisation de leur filière est si spécifique par rapport aux autres corps de fonctionnaires territoriaux. Ainsi le concours de recrutement de sapeur-pompier professionnel connaît deux modalités : le concours normal et le concours réservé aux sapeurs pompiers volontaires. Le concours de lieutenant, qui est la seule autre voie d'accès externe, échappe complètement au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), pour être entièrement géré par la DSC, c'est-à-dire par l'État. Cela ne manque pas d'étonner s'agissant de fonctionnaires territoriaux...

Actuellement c'est la DSC, après consultation de la CNSIS, qui édicte la réglementation relative aux personnels des SDIS (organisation du temps de travail, gestion des filières, des carrières, des affectations, des rémunérations et des retraites des sapeurs-pompiers). Cette gestion des sapeurs-pompiers par la DSC s'effectue la plupart du temps par association étroite des organisations représentatives de sapeurs-pompiers, notamment la FNSPF. Les élus sont sollicités *in fine* au moment de la formalisation des textes réglementaires et, bien sûr, pour faire assumer le coût des mesures par les collectivités territoriales.

Quels sont les avantages d'une gestion de personnel des sapeurs-pompiers par la DSC, avec avis des élus pris auprès de la CNSIS, alors que celle des autres fonctionnaires territoriaux est assurée par la direction générale des Collectivités locales, en association avec le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ? Le rôle de l'administration centrale, et singulièrement de la DSC, en matière de gestion des personnels (interventions sur l'ensemble de la filière,

gestion des concours, négociations directes avec les organisations représentatives de sapeurs-pompiers) est sans équivalent dans le monde des collectivités territoriales.

Certaines organisations représentatives de sapeurs-pompiers ont revendiqué, dans leurs documents transmis à la MEC, la création d'un « titre V » de la fonction publique territoriale qui leur serait spécifiquement consacré, en compléments des quatre titres existant relatifs aux principes communs et aux fonctionnaires d'État, territoriaux et hospitaliers. D'autres au contraire ont demandé le rattachement de la filière sapeurs-pompiers au droit commun de la fonction publique territoriale.

Les Rapporteurs estiment que l'on devrait envisager que la filière sapeurs-pompiers se rapproche sensiblement du droit commun de la fonction publique territoriale. Les spécificités statutaires ne devraient être acceptées que pour tenir compte des réelles spécificités de ce métier. On éviterait ainsi les problèmes soulevés par le préfet Alain Perret, directeur de la Sécurité civile, devant la MEC : *« s'agissant des régimes indemnitaires, c'est l'article 117 de la loi de 1984 qui a ouvert la voie à un mécanisme qui se révèle difficilement gérable en démultipliant les régimes spécifiques, alors même que le mouvement devrait tendre vers une certaine uniformisation. Avec une indemnité d'administration et de technicité (l'IAT) évoluant au gré de huit échelons, on aboutit nécessairement à une pratique incontrôlable. »*

Le taux d'encadrement des sapeurs-pompiers professionnels est de 1 colonel ou lieutenant-colonel pour 70. Ce pourcentage est très supérieur à celui qui prévaut par exemple dans l'armée. Les organisations représentatives de sapeurs-pompiers ont toutes indiqué devant la MEC que l'encadrement des SDIS devait se rapporter à l'ensemble des sapeurs-pompiers, professionnels comme volontaires. Or, opérer ce calcul nécessiterait de comptabiliser les sapeurs-pompiers volontaires en équivalents temps plein (ETP), et de neutraliser les doubles statuts, qu'aucune statistique précise ne recense.

Le système de promotions étant dans une large mesure contrôlé par les intéressés eux-mêmes, il y aura en 2009 plus de lieutenants que de capitaines. La départementalisation a entraîné une centralisation à l'échelon départemental et la création de groupements, faisant apparaître un besoin en officiers. Il faudrait sans doute revoir les règles en la matière.

Les Rapporteurs sont d'avis de faire entrer, autant que possible, la gestion des ressources humaines des personnels des SDIS dans le droit commun applicable aux fonctionnaires territoriaux, avec l'instruction des projets réglementaires par la direction Générale des collectivités territoriales (DGCL). Les collectivités territoriales pourraient être consultées successivement par la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), pour les personnels titulaires et non titulaires, et par le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT), pour les personnels titulaires.

Proposition n° 30 : Faire entrer, autant que possible, la gestion des ressources humaines et les rémunérations des personnels des SDIS dans le droit commun applicable aux fonctionnaires territoriaux, avec l'instruction des projets réglementaires par la direction Générale des collectivités territoriales (DGCL).

D.— LES DÉPENSES DE PERSONNEL CONSTITUENT LE PRINCIPAL POSTE DE DÉPENSE DES SDIS

La DSC calcule qu'en 2007 les dépenses de personnel des SDIS (2,68 milliards d'euros) représentent 64 % des dépenses totales des SDIS (4,2 milliards d'euros). C'est bien sûr le premier poste de dépense des SDIS. Ces dépenses de personnel ont augmenté de 3 % entre 2006 et 2007. Parmi les dépenses de personnel, les rémunérations s'élèvent à 1,96 milliard d'euros et ont enregistré une hausse de 4,7 % en 2007 ; sur ce total, 77,5 % reviennent aux sapeurs-pompiers professionnels et 21,9 % rétribuent les vacances des sapeurs-pompiers volontaires.

Sans vouloir porter de jugement, les Rapporteurs remarquent que la filière sapeur-pompier bénéficie de conditions de rémunération qui sont loin d'être désavantageuses.

L'INSEE ⁽¹⁾ publie régulièrement deux séries statistiques relatives aux rémunérations de la filière sapeurs-pompiers, le « salaire net moyen » et la « rémunération moyenne des personnes en place » (RMPP). La seconde est la plus significative car la première est biaisée par l'effet de « noria » (entrées et sorties dans les services).

En 2006, l'évolution des salaires nets moyens des SDIS a été de 2,1 % en euros constants. **C'est la filière locale qui a le plus augmenté** après la catégorie « autres établissements publics locaux » (les autres filières locales sont celles des régions, départements, communes, établissements publics, autres regroupements...). L'augmentation moyenne de l'ensemble de la fonction publique territoriale (FPT) s'est élevée à 1,7 % en 2006. L'INSEE indique que « *les salariés à temps complet de la FPT, soit environ 1,19 million d'agents en équivalent temps plein, ont perçu en 2006 un salaire mensuel net moyen de 1 669 euros. Suivant le type de collectivité, ce salaire moyen varie entre 1 454 euros pour les agents des centres communaux d'action sociale (CCAS) et 2 177 euros pour les salariés des services départementaux incendie. La filière incendie et secours est la plus rémunératrice.* »

En 2006 toujours, l'évolution de la RMPP des SDIS a été de 2,9 %. C'est la filière locale qui a le plus augmenté. L'augmentation moyenne de l'ensemble de la FPT s'établit à 2,0 % en 2006. L'INSEE précise que « *c'est dans les régions*

(1) INSEE Première.

(+ 2,8 %) et les SDIS (+ 2,9 %) que la RMPP est la plus dynamique. (...) La filière est un autre déterminant de la RMPP. Si dans les deux principales filières (technique et administrative) les évolutions sont proches de la tendance générale (avec respectivement + 1,6 % et + 2,0 %), elles sont un peu moins favorables pour la filière sociale (+ 1,5 %) et la filière médico-sociale (+ 1 %) et plus dynamiques dans les filières incendie et secours (+ 3,0 %) et animation (+ 2,9 %). (...) Entre 2002 et 2006 ce sont les salaires des agents des régions et des SDIS qui ont le plus augmenté sur la période avec une hausse annuelle moyenne de + 1,9 % en euros constants (moyenne de 0,9 % pour l'ensemble de la FPT). »

En 2004 le salaire moyen annuel des SDIS était de 24 849 euros contre 26 534 euros pour les régions. L'INSEE calculait que « *travailler dans un service d'incendie procure un **avantage salarial de plus de 30 %** par rapport au fait d'appartenir aux services communaux. Pour les régions, cet avantage est de 17,4 %, toujours par rapport aux communes. Toutes choses égales par ailleurs, le salaire dans les SDIS est 30,3 % plus élevé que celui d'un salarié de profession intermédiaire (salaire net annuel moyen).* » Les SDIS sont le type de collectivité qui comporte la plus forte proportion de cat C, alors que sur cette période les personnels de catégorie A étaient majoritaires dans les régions. Les sapeurs-pompiers sont à 82,7 % de catégorie C, à 10,3 % de catégorie B et à 7 % de catégorie A. Ces statistiques de 2004 sont antérieures aux améliorations de carrière induites par les « accords Jacob ». L'INSEE précisait que le salaire moyen dans les SDIS était en 2004 au même niveau que dans la fonction publique d'État. Or les effectifs de la fonction publique d'État sont constitués à 52 % de catégorie A (essentiellement les professeurs). Le salaire net mensuel d'un colonel de SDIS de première catégorie est de 10 500 euros, plus les avantages en nature constitués par le logement et la voiture de fonction.

L'INSEE calcule que si l'on regarde le salaire net annuel moyen par catégorie socioprofessionnelle (cadres, professions libérales, ouvriers et employés), les SDIS ont à chaque fois les niveaux les plus élevés parmi les collectivités (région, départements, communes et autres regroupements).

La structure des rémunérations complémentaires varie d'un SDIS à l'autre. Le régime indemnitaire peut constituer entre 20 et 50 % de la rémunération indiciaire. La latitude laissée par les textes réglementaires aboutit, sous la pression des revendications syndicales, à une harmonisation par le haut, sur des montants proches des maxima autorisés. En renonçant à la modulation des indemnités, les SDIS se privent d'un outil de gestion des ressources humaines.

E.— TROUVER LE BON ÉQUILIBRE ENTRE LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS ET VOLONTAIRES

Les proportions respectives de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires sont très variables d'un département à l'autre. Historiquement, les sapeurs-pompiers volontaires sont plus utilisés dans les zones rurales et les sapeurs-pompiers professionnels dans les zones urbaines. Aucune personne

auditionnée par la MEC n'a donné d'autre justification que le poids de l'histoire. Les Rapporteurs estiment qu'il faudrait concevoir des critères d'analyse permettant de définir une proportion optimale. La Cour des comptes, dans son rapport public de 2005, notait que, compte tenu de l'enjeu que constitue pour l'avenir le recrutement de sapeurs-pompiers professionnels, les SDIS auraient intérêt à se doter d'outils communs d'évaluation des besoins en personnel professionnels et volontaires.

Les Rapporteurs soutiennent bien évidemment l'effort de recrutement des sapeurs-pompiers volontaires, qui constitue un engagement citoyen caractéristique de la sécurité civile en France. Ils étudieront avec intérêt le rapport que remettra en septembre prochain la commission « Ambition volontariat » présidée par M. Luc Ferry.

Les statistiques précises manquent sur la proportion de sapeurs-pompiers professionnels effectuant également des vacations de sapeur-pompier volontaire. Le colonel Richard Vignon, président de la FNSPF, a estimé à 16 000 sur 38 000 sapeurs-pompiers professionnels le nombre de ces « *doubles statuts* ». Ces vacations sont effectuées tant dans les SDIS voisins que dans le propre site de rattachement des sapeurs-pompiers professionnels.

Les organisations représentatives de sapeurs-pompiers font valoir qu'exercer la fonction de sapeur-pompier volontaire est un droit reconnu à tout citoyen, et donc également aux sapeurs-pompiers professionnels. Elles notent également que la sollicitation de sapeurs-pompiers professionnels en tant que volontaires est souvent le fait de la direction du SDIS, en ce qu'elle offre une souplesse de gestion dans l'application de la réglementation de travail (durée, périodes de repos) et de la réglementation sociale (exonération de charges sociales).

Les représentants du syndicat Interco-CFDT, dans le document remis à la MEC lors de leur audition et annexé au présent rapport, ont indiqué qu'ils seraient favorables à une interdiction du double statut, ce qui permettrait de rémunérer les vacations effectuées par les sapeurs-pompiers professionnels en heures supplémentaires.

Comme tous les sapeurs-pompiers volontaires, les sapeurs-pompiers professionnels sont exonérés d'impôt sur le revenu quand ils exercent des vacations de volontaires. Ils peuvent également prétendre à faire valoir les droits à la prestation de fidélité et de reconnaissance (PFR), au même titre que tous les sapeurs-pompiers volontaires, s'ils ont cotisé au minimum 20 annuités. Cela peut constituer pour eux un complément substantiel de retraite. On peut s'interroger *a contrario* sur la proportion de sapeurs-pompiers volontaires qui ne jouissent pas du double statut et qui bénéficieraient effectivement de la PFR, sachant que la durée moyenne d'engagement est de huit ans.

Il semble pour le moins contradictoire que les sapeurs-pompiers professionnels effectuent en moyenne 89 gardes de 24 heures par an et soient demandeur de vacances au titre de sapeur-pompier volontaire... Les Rapporteurs estiment qu'il faut encadrer les règles relatives au cumul des fonctions de sapeur-pompier professionnel et volontaire. C'est la moindre des préoccupations pour être cohérent avec les exigences de la réglementation, rappelées à maintes reprises par les organisations représentatives de sapeurs-pompiers, sur le repos de sécurité.

LES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES

Proposition n° 31 : Définir des outils d'analyse communs permettant aux SDIS de définir les proportions optimales de sapeurs-pompiers volontaires et professionnels.

Proposition n° 32 : Encadrer le double statut de sapeur-pompier volontaire et professionnel.

F.- LA FORMATION DES SAPEURS-POMPIERS

La formation des sapeurs-pompiers est assurée, pour les officiers, par l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), située depuis peu à Aix en Provence, et par environ 80 écoles départementales pour tous les sapeurs-pompiers.

1.- Le poids de la formation des sapeurs-pompiers

En moyenne un SDIS consacre annuellement **1 million d'euros en crédits de formation**.

Le cabinet Lamotte calcule qu'en moyenne nationale un sapeur-pompier, qu'il soit professionnel ou volontaire, consacre **35 heures de formation par an**, soit l'équivalent d'une semaine de 8 heures par jours. Le régime indemnitaire (prime de spécialité) encourage à la formation de spécialité chez les sapeurs-pompiers. Plus de 85 % des formations sont réalisées en interne, dans le SDIS de rattachement. On peut se demander dans quelle mesure l'insuffisance de l'activité opérationnelle des sapeurs-pompiers pour maintenir leurs acquis (143 interventions sur 89 jours de garde par an) suscite une demande accrue de formation pour ne pas perdre en technicité. Dans une grande majorité de SDIS l'entraînement sportif est considéré comme de la formation. Indispensable pour maintenir un haut niveau de formation, la mise à disposition de véhicules pour la formation représente en outre une charge importante pour les SDIS.

Le coût total de la formation des sapeurs-pompiers professionnels est mal connu mais peut être estimé à environ 5 % de leur masse salariale, celle des sapeurs-pompiers volontaires à environ 8 % de leur masse salariale. La formation des collectivités territoriales représente, quant à elle, environ 3 % de leur masse

salariale. Une part du financement de la formation des sapeurs-pompiers passe par les cotisations versées au centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). M. Michel Pastor, directeur général du centre, déclarait devant la MEC que : « nous contribuons en effet à la formation des sapeurs-pompiers sous deux formes. La première⁽¹⁾ est constituée par la subvention que nous versons à l'ENSOSP : elle est consommée en totalité. La seconde est constituée par la sur-cotisation versée par les SDIS (0,97 % en 2009) ; la comptabilité permet de constater la présence d'un excédent, même s'il est en réduction ; autrement dit les crédits ne sont pas tous consommés. Cet excédent a été proche de 3,5 millions d'euros ces deux dernières années, dont 1,8 million d'euros en 2007 et 1,5 million d'euros en 2008. ». En 2008, la cotisation a permis d'accorder à l'ENSOSP un financement à hauteur de 6,4 millions d'euros, la sur-cotisation a permis d'octroyer un financement de 2,2 millions d'euros à l'ENSOSP et de 5,3 millions d'euros aux SDIS.

Une caractéristique du système français d'incendie et de secours est d'amener chaque sapeur-pompier, qu'il soit professionnel ou volontaire, à un haut niveau de formation dans tous les domaines afin qu'il puisse être un « généraliste » du secours. Les deux catégories de sapeurs-pompiers sont formées sur les mêmes disciplines, même si la durée de formation des sapeurs-pompiers volontaires (240 heures en trois ans) est moins longue que celle des professionnels (640 heures par an). Les sapeurs-pompiers volontaires ont de plus en plus de mal à dégager du temps pour suivre les formations exigées, ce qui constitue un frein au volontariat. On peut dès lors s'interroger sur la justification de certaines formations (plongée sous-marine...) par rapport à l'activité en intervention des élèves qui la suivent, le secours à victime et l'aide à personnes représentant, rappelons-le, 65 % du nombre d'interventions des SDIS.

Les Rapporteurs proposent de revisiter les référentiels de formation pour en alléger le poids, et de limiter certaines formations spécialisées aux sapeurs-pompiers qui utilisent réellement les capacités ainsi acquises.

(1) Cotisation fixée au taux de 1 % de la masse salariale des SDIS.

LA FORMATION DES SAPEURS-POMPIERS

Proposition n° 33 : Revoir les référentiels de formation, en favorisant la reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle et le maintien des capacités au cours des pratiques opérationnelles.

Proposition n° 34 : Proportionner, pour les techniques spécialisées, les formations aux utilisations qui sont effectivement effectuées par les personnes formées dans le cadre de leur pratique opérationnelle.

2.- L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) : une école administrée par l'État et financée par les collectivités territoriales

L'ENSOSP est un établissement public national placé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Son conseil d'administration est composé de huit représentants de l'État, de huit représentants des collectivités et de huit représentants de sapeurs-pompiers. Elle est présidée par un élu, président de conseil d'administration d'un SDIS. Les élus locaux sont donc minoritaires au sein du conseil d'administration, alors que l'État en assure un financement minoritaire et décroissant. Le budget de fonctionnement prévisionnel de l'ENSOSP en 2008 prévoyait :

- des ressources en provenance de l'État pour 4,3 millions d'euros ;
- des subventions des collectivités territoriales et du CNFPT pour 8,6 millions d'euros ;
- des ressources propres et autres (essentiellement contributions des SDIS) pour 10,4 millions d'euros.

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 confère à l'ENSOSP le rôle d'« *animation du réseau des écoles de sapeurs-pompiers* ». Or le colonel Philippe Bodino, directeur de l'ENSOSP, reconnaissait devant la MEC qu'il reste à « *définir ce qui est ainsi entendu. Nous avançons dans ces définitions. Cette mission est un axe stratégique important de notre projet d'établissement.* » Cinq années après la loi de modernisation, cette école ne remplit donc pas le rôle qui lui est dévolu par la loi à l'égard du réseau des écoles départementales de sapeurs-pompiers.

Il ressort des auditions effectuées par la MEC sur la formation des sapeurs-pompiers, le 28 mai dernier, que la collaboration de l'ENSOSP et du CNFPT pourrait être utilement développée dans l'élaboration du projet d'établissement de l'école. Il est dommage que l'ENSOSP ne bénéficie pas, au même titre que les autres écoles de fonctionnaires locaux, des prestations de service fournies par le CNFPT. Là encore on constate une spécificité des services d'incendie et de secours dont on ne perçoit pas la justification.

- Le statut d'élève officier

Le décret d'application de la loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 portant statut d'élève officier est le seul qui n'ait pas encore été adopté. La raison principale en est que les organisations représentatives de sapeurs-pompiers revendiquent pour les élèves internes le bénéfice des avantages en nature auxquels ils ont droit dans leur SDIS d'origine (logement et voiture de fonction notamment). Le directeur du CNFPT réagissait à ces demandes en indiquant devant la MEC que : *« un directeur général d'une collectivité de moins de 40 000 habitants qui réussit le concours d'administrateur, ou un bibliothécaire qui réussit celui de conservateur du patrimoine conservent leur rémunération : une indemnité différentielle compense la différence éventuelle entre leur traitement précédent et celui qu'ils perçoivent pendant leur formation. En revanche, en accord avec l'État, nous n'avons jamais cédé sur les avantages en nature : nous ne compensons pas la perte d'un logement ou d'une voiture de fonction. (...) En accord avec la direction générale de l'Administration de la fonction publique (DGAFP), notre doctrine a été l'alignement, au centime près, sur les pratiques de l'État. Si la solution proposée était acceptée, elle ne se limiterait pas au monde des sapeurs-pompiers : elle nous confronterait immédiatement à des revendications que nous n'avons jusqu'ici pas satisfaites. »*

Accéder à cette demande serait donc totalement dérogatoire par rapport aux règles appliquées aux autres écoles de fonctionnaires, tant nationales que locales. Cela conférerait aux élèves officiers internes de sapeurs-pompiers un niveau de rémunération des élèves officiers supérieur à celle d'un élève de l'INET ou de l'ENA...

Les organisations représentatives de sapeurs-pompiers proposent comme solution alternative que les élèves officiers internes soient payés par leur SDIS de rattachement pendant les 18 mois de leur formation (rémunération principale et avantages en nature). Cette éventualité n'est pas non plus acceptable, car elle créerait également un précédent pour les élèves internes des autres écoles de fonctionnaires, avec une augmentation des charges de même importance.

L'ÉCOLE NATIONALE SUPERIEURE DES OFFICIERS DE SAPEURS-POMPIERS (ENSOSP)

Proposition n° 35 : Donner au conseil d'administration de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) une majorité des sièges aux représentants des collectivités territoriales, qui en assurent déjà le financement majoritaire.

Proposition n° 36 : Favoriser la collaboration entre l'ENSOSP et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre du plan d'établissement.

3.– La multiplication des écoles de formation des SDIS

Comme nous l'avons vu, les écoles départementales de sapeurs-pompiers ne sont pas mutualisées entre les départements. La question se pose avec une particulière acuité pour les coûteux plateaux techniques. Les écoles de formation recouvrent en effet des réalités très différentes, soit de simples salles de cours banalisées, soit des installations techniques très sophistiquées. Le seul cas de mutualisation concerne les deux départements d'Alsace. Les locaux de formation des SDIS ne sont en général pas non plus mutualisés avec ceux des communes ou des départements. Quelque seize SDIS ont prévu d'ouvrir une nouvelle école de formation dans les dix prochaines années.

Certaines organisations représentatives de sapeurs-pompiers, faisant preuve d'un esprit louable de responsabilité, font valoir que la mutualisation des écoles de formation engendrerait des coûts de déplacement et d'hébergement. En outre elles font valoir que les sapeurs-pompiers volontaires auraient des difficultés à se déplacer en dehors de leur département pour suivre des formations. D'autres organisations représentatives de sapeurs-pompiers ne sont pas opposées à la création de centres de formation interdépartementaux.

Tous ces éléments sont bien sûr à prendre en considération. Ce n'est actuellement pas le cas, car on assiste à une surenchère des départements pour créer chacun sa propre école.

Propositions n° 37 : Favoriser la mutualisation des écoles départementales de formation des sapeurs-pompiers, notamment pour la construction des plateaux techniques.

4.– Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) peut fournir un apport appréciable à la formation des sapeurs-pompiers

Plus de la moitié des SDIS n'ont pas élaboré de plan de formation, alors qu'ils ont été rendus obligatoires pour toutes les collectivités territoriales et établissements publics depuis la loi de 1984 sur la fonction publique territoriale.

Le CNFPT pourrait apporter une plus-value importante aux activités de formation des SDIS en développant les relations de travail entre ses délégations régionales et les SDIS. Il pourrait ainsi accompagner les SDIS dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de formation, ou aider les SDIS à professionnaliser la fonction de responsable formation dans les SDIS.

Les SDIS font très peu appel aux ressources de formation disponibles auprès du CNFPT (management, gestion du changement, gestion financière, ressources humaines, filière sportive, sécurité...), au point de ne pas consommer l'intégralité des montants perçus par la cotisation et la sur-cotisation. Par exemple les directeurs de SDIS pourraient rejoindre certains cycles de formation dédiés à l'encadrement de l'INET ; cela compléterait le cursus essentiellement opérationnel qu'ils reçoivent par des modules en matière administrative ou financière. Les SDIS pourraient ainsi mutualiser certaines de leurs formations en synergie d'autres collectivités territoriales, dans le cadre de la régulation mise en place par les schémas régionaux du CNFPT. Faute de quoi les SDIS courent le risque d'utiliser éternellement les mêmes réseaux de formateurs, sans remettre en cause les contenus datés des formations, et ainsi se tenir à l'écart des évolutions pédagogiques.

Une autre spécificité du monde des sapeurs-pompiers est que les référentiels de formation et les concours de recrutement sont définis et gérés par la DSC. Or, pour les autres filières, c'est le CNFPT qui définit les concours de niveau A+ et les centres de gestion départementaux, les concours des autres catégories.

Proposition n° 38 : Favoriser la collaboration entre les écoles départementales de sapeurs-pompiers et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre de leurs plans de formation, afin de permettre un meilleur taux de retour des moyens financiers ainsi mis à disposition.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa séance du mercredi 8 juillet 2009 à 16 heures, la commission des Finances a procédé à l'examen des conclusions du présent rapport.

.....

À la suite de ce débat, la Commission a *autorisé* la publication du présent rapport d'information.

*

* *

ANNEXES

I.- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Acteurs locaux (jeudi 12 mars 2009)

- M. le colonel Philippe Berthelot, directeur du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) de Loire-Atlantique ;
- M. le colonel Éric Martin, directeur du SDIS du Var ;
- M. le lieutenant-colonel Éric Single, directeur du SDIS de la Lozère ;
- M. Joseph-François Kergueris, président du conseil général et du conseil d'administration du SDIS du Morbihan ;
- M. Robert Cabé, Président du conseil d'administration du SDIS des Landes ;
- Mme Élisabeth Maraval-Jarrier, chef du service juridique à l'Assemblée des départements de France (ADF) ;
- M. Bernard Niquet, préfet de la région Lorraine et de la Moselle, préfet de la zone de défense Est ;
- M. Marc Giroud, directeur du service d'aide médicale d'urgence (SAMU) de Pontoise, président de SAMU de France.

Pilotage national (jeudi 2 avril 2009)

- M. Alain Perret, préfet, directeur de la Sécurité civile au ministère de l'Intérieur ;
- M. Éric Doligé, sénateur, président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) ;
- Mme Annie Podeur, directrice de l'Hospitalisation et des soins (DHOS) au ministère de la Santé et des sports ;
- M. Alexandre Pissas, Président du conseil d'administration du SDIS du Gard.

Financement (jeudi 7 mai 2009)

- M. Alain Perret, préfet, directeur de la Sécurité civile au ministère de l'Intérieur ;
- M. Edward Jossa, directeur général des Collectivités locales du ministère de l'Intérieur ;
- M. Bruno Rousselet, sous-directeur à la direction générale des Finances publiques au ministère du Budget ;

– M. Augustin Bonrepaux, président du conseil général de l’Ariège, représentant l’Assemblée des départements de France (ADF) ;

– M. Yves Rome, président du conseil général de l’Oise, représentant l’Assemblée des départements de France (ADF) ;

– M. Jean-Paul Bacquet, maire de Coudes, représentant l’Association des maires de France (AMF) ;

– M. Jean Proriol, maire de Beauzac, représentant l’Association des maires de France (AMF).

– M. Stéphane Penet, directeur à la Fédération française des sociétés d’assurance (FFSA) ;

– M. Jean Mesqui, délégué général de l’Association des sociétés françaises d’autoroutes (ASFA) ;

Sapeurs-pompiers (jeudi 28 mai 2009)

– M. le colonel Philippe Bodino, directeur de l’École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) ;

– M. Michel Pastor, directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) ;

– M. Jean-Claude Perrel, directeur financier du CNFPT ;

– M. le colonel Jacques Vandebeulque, responsable du pôle de compétence sécurité civile au CNFPT ;

– M. le colonel Richard Vignon, président de la fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF) ;

– M. Ludovic Pinganaud et M. Jean-Frédéric Biscay, représentant d’« Avenir-Secours ;

– M. Stéphane Bœuf et M. Bruno Lebel, direction nationale CGT des agents des SDIS, Fédération CGT des services publics ;

– M. Thierry Foltier et M. Sébastien Bouvier, branche SDIS de la fédération CFDT-Interco ;

– M. André Goretti, président fédéral et M. Bruno Collignon, secrétaire général de la Fédération autonome des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs techniques et spécialisés (FASPP/PATS) ;

– M. Daniel Nouaillac et M. Richard Beaume, Fédération des personnels des services publics et de santé Force Ouvrière (FO) ;

– M. Patrice Beunard, président et M. Jean-Michel Piedallu, secrétaire général du syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels (SNSPP-CFTC).

Ministre de l’Intérieur (mardi 9 juin)

– Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l’Intérieur, de l’outre-mer et des collectivités territoriales.