



N° 1829

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

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.

LISTE DES PROPOSITIONS DE LA MEC	5
INTRODUCTION	11
I.– LA NÉCESSAIRE CLARIFICATION DES COMPÉTENCES	15
A.– UNE GOUVERNANCE CARACTÉRISÉE PAR UNE COMPLEXITÉ ADMINISTRATIVE ET FINANCIÈRE ET UN ENCHEVÊTREMENT DES COMPÉTENCES	15
B.– « COUPER LE CORDON OMBILICAL » DANS LES RELATIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES SDIS	17
1.– La sécurité civile doit-elle encore faire partie des pouvoirs de police administrative dévolus au préfet et au maire ?	17
a) <i>Les pouvoirs de police administrative dévolus au préfet et au maire en matière de sécurité civile sont devenus en grande partie virtuels</i>	17
b) <i>Schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) : clarifier les rôles</i>	19
c) <i>Mettre le Fonds d'aide à l'investissement des SDIS (FAI) au service de la mutualisation</i>	22
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	23
a) <i>L'inflation normative n'a pas épargné la sécurité civile</i>	23
b) <i>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>	25
c) <i>Quelques illustrations récentes du fonctionnement de la CNSIS</i>	26
C.– LE PRINCIPE « QUI PAIE COMMANDE » DOIT CONDUIRE À UNE MEILLEURE INTÉGRATION DES SDIS DANS LES CONSEILS GÉNÉRAUX	28
1.– Mettre les conseils généraux en mesure de piloter réellement les SDIS, dont les dépenses sont en grande partie « auto-prescrites »	29
a) <i>Le principe de dissociation des compétences opérationnelles et de gestion</i>	29
b) <i>Le directeur départemental joue un rôle central dans le SDIS</i>	31
c) <i>Les conseils généraux doivent disposer d'outils statistiques permettant de comparer les SDIS entre eux</i>	32
2.– Mieux mutualiser les moyens des SDIS avec ceux des conseils généraux	34
3.– Engager réellement la mutualisation entre les SDIS	35
II.– LA BONNE COORDINATION ENTRE LES SDIS, LES SAMU ET LES AMBULANCIERS RESTE ENCORE À ÉTABLIR	37
A.– LA DÉFINITION LÉGISLATIVE DES MISSIONS DES SDIS DOIT ÊTRE ACTUALISÉE ET PRÉCISÉE	37
B.– LE RÉFÉRENTIEL COMMUN DE SECOURS À PERSONNE DEVRAIT RELEVER DE LA LOI	39
C.– LES INTERVENTIONS DES SDIS POUR CARENCE HOSPITALIÈRE NE DOIVENT PAS DEVENIR LA RÈGLE	42
D.– LES RECRUTEMENTS D'INFIRMIERS DE SAPEURS-POMPIERS ONT ÉTÉ PARTICULIÈREMENT ÉLEVÉS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES	45

III.– LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DES SDIS EST LA CONDITION D'UN FINANCEMENT SOUTENABLE	47
A.– LE GEL DES CONTINGENTS COMMUNAUX NE DOIT PAS ABOUTIR À UN REPORT DE CHARGE SUR LES DÉPARTEMENTS	47
B.– LA « FISCALISATION » DES SDIS	48
C.– LA RECHERCHE D'AUTRES SOURCES DE FINANCEMENT	49
IV.– LES SAPEURS-POMPIERS : GESTION DES RESSOURCES HUMAINES ET FORMATION	52
A.– LES EFFECTIFS DE SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS ONT AUGMENTÉ DE 10 000 DEPUIS LA LOI DE DÉPARTEMENTALISATION DE 1996	52
B.– L'ORGANISATION DU TEMPS DE TRAVAIL DES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS SUR LA BASE DE GARDES DE 24 HEURES N'EST PLUS ADAPTÉE	53
C.– LA FILIÈRE DES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS EST TRÈS SPÉCIFIQUE AU REGARD DU RESTE DE LA FONCTION PUBLIQUE TERRITORIALE	55
D.– LES DÉPENSES DE PERSONNEL CONSTITUENT LE PRINCIPAL POSTE DE DÉPENSE DES SDIS	57
E.– TROUVER LE BON ÉQUILIBRE ENTRE LES SAPEURS-POMPIERS PROFESSIONNELS ET VOLONTAIRES	59
F.– LA FORMATION DES SAPEURS-POMPIERS	60
1.– Le poids de la formation des sapeurs-pompiers	60
2.– L'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) : une école administrée par l'État et financée par les collectivités territoriales	62
3.– La multiplication des écoles de formation des SDIS	64
4.– Le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) peut fournir un apport appréciable à la formation des sapeurs-pompiers	64
EXAMEN EN COMMISSION	67
ANNEXES	
I.– LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	75
II.– COMPTE RENDU DES AUDITIONS	77
III.– ÉLÉMENTS DE COMPARAISON SUR LA SÉCURITÉ CIVILE DANS QUELQUES PAYS EUROPÉENS (ALLEMAGNE, ROYAUME-UNI, ITALIE, SUÈDE) ET EN FRANCE	192
IV.– CONTRIBUTIONS REÇUES (organisations représentatives de sapeurs pompiers, chambre nationale des services d'ambulances, direction générale des Finances publiques (DGFIP) sur la fiscalisation des SDIS)	207

Liste des propositions de la MEC

A.– Sur 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 décident, 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.– Sur 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.– Sur 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.— Sur 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 ; les conditions d'un financement soutenable des SDIS ; la gestion des ressources humaines et la formation des 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-pompiers. L'organisation des corps communaux de sapeurs-pompiers a été harmonisée par l'État en 1875 et un règlement de 1953 fixe le statut des sapeurs-pompiers 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-pompiers 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-pompiers, 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-pompiers 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 pouvoirs de police dévolus au maire sont éclatés en plusieurs polices spécialisées. 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 est largement vidé de tout contenu. 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⁾.

Les Rapporteurs estiment que le temps est venu de détacher des pouvoirs de police administrative la partie consacrée aux services d'incendie et de secours, tout au moins dans les départements où il n'existe plus de centre de première intervention (CPI) placés auprès des communes ou des intercommunalités. Il ne s'agit bien sûr pas de supprimer les pouvoirs de police du maire et du préfet, mais de les faire évoluer pour mieux correspondre à ce qui est réellement exercé.

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

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

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 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 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

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

peur de contentieux déclenchés par des victimes. La responsabilité des SDIS est en effet de 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 :

– 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.

(1) Voir infra.

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...

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

• 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.

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 régler 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.

(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.*

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.

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'avéreraient 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 (essais 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. Ces services rendus ont un coût, dont nos concitoyens ne sont pas toujours conscients.

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'accroître 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 prête 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-équipage 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...

Les SDIS doivent en outre engager un nombre croissant de contentieux pour se faire rembourser par les ARH les prestations ainsi fournies en application

(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.

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 (DGFIP) 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. »

La DGFIP précise que la création d'un impôt spécifique pour assurer le financement des SDIS porterait atteinte au principe d'universalité budgétaire, qui repose sur la non affectation d'une recette à une dépense. Le coût de gestion de la création de cette taxe, qui est supporté par l'État, serait non négligeable. La DGFIP indique qu'à la suite du rapport du comité pour la réforme des collectivités locales, présidé par M. Édouard Balladur, le Gouvernement envisage de présenter dès cette année deux projets de loi, l'un sur le volet institutionnel, l'autre sur le volet financier (notamment la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle et la modernisation des bases foncières). S'agissant de la simple mention du coût du SDIS sur les avis d'imposition, la DGFIP estime qu'il n'y a pas de difficulté de principe ; une telle mention aurait cependant pour conséquence d'écarter d'autres mentions de priorité plus faible, la place disponible étant limitée.

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 résignation 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.

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

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.

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

vacations en tant que sapeurs-pompiers volontaires, y compris dans leur SDIS de rattachement ? Or les sapeurs-pompiers professionnels touchant des vacations 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) INSEE Première.

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 (+ 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).

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 bénéficieront 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 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.

- 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 dérogoire 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 SUPÉRIEURE 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.

M. Didier Migaud, Président. Le point de départ de cette mission se situe très précisément le 8 octobre dernier, lorsque la commission des Finances a examiné les crédits de la mission *Sécurité civile* pour 2009.

En entendant les critiques très vives exprimées par notre Rapporteur spécial, M. Georges Ginesta, à l'égard de l'augmentation mal contrôlée des dépenses des SDIS, la commission a considéré que ce sujet relèverait d'une évaluation dans le cadre de la MEC.

Afin d'assurer la diversité des points de vue, deux autres Rapporteurs se sont joints à M. Georges Ginesta :

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

– ainsi que M. Bernard Derosier, lui aussi membre de la commission des Lois et par ailleurs président du conseil général et du SDIS du Nord.

Messieurs les Rapporteurs, vous nous présentez aujourd'hui un rapport que je crois consensuel, comme c'est la vocation de la MEC, et qui comporte de nombreuses propositions destinées notamment à clarifier l'exercice des compétences, afin de permettre à l'État, aux départements et aux communes d'assumer réellement leurs responsabilités. Vos propositions illustrent la vocation de la MEC : alléger la charge du contribuable, aussi bien local que national.

Avant de vous donner la parole, j'apporte une précision sur vos travaux : à la différence des autres missions d'évaluation et de contrôle, vous n'avez pas été accompagnés par la Cour des comptes, dont le Premier Président m'a fait connaître que le suivi des SDIS relevait de la compétence des chambres régionales des comptes, ce qui ne permettait pas à la Cour de s'impliquer sur ce sujet. Peut-être la prochaine réforme des juridictions financières sera-t-elle l'occasion, pour l'avenir, de lever cette petite difficulté.

En tout état de cause, je n'ai pas le sentiment que vos travaux aient pâti de cette situation. Il est vrai que vous êtes tous trois de bons connaisseurs du sujet. Messieurs les Rapporteurs, vous avez la parole.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Ce rapport a été établi par trois députés qui ont travaillé en parfaite harmonie, nonobstant les divergences politiques qui peuvent exister par ailleurs. Nous avons abordé ce sujet avec la

même volonté de proposer une organisation des SDIS qui permette une diminution de la dépense publique. Nous avons procédé à de nombreuses auditions, dont celle de Mme Michèle Alliot-Marie, alors ministre de l'Intérieur, laquelle nous a apporté des réponses qui n'étaient pas totalement conformes à nos espérances. En effet, derrière l'approche du Gouvernement sur les SDIS, on devinait la présence et le poids de la direction de la Sécurité civile. Or une telle approche n'est, semble-t-il, pas suffisamment en phase avec la réalité politique et la responsabilité des élus, tant locaux que nationaux.

Je tiens à souligner l'importance et la qualité des travaux que nous avons menés et je formule le souhait que la commission des Finances fasse siennes ces propositions afin que s'engagent un certain nombre de modifications dans notre législation et dans notre réglementation. Notre rapport comprend 38 propositions, dont je laisse à Georges Ginesta le soin de vous les présenter.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Il s'agit bien d'un rapport consensuel, effectué sous la présidence de MM. Georges Tron et David Habib, que je remercie.

Nous partions d'un constat qui est connu : globalement, le budget de la sécurité civile est supérieur à 5,5 milliards d'euros, dont 4,2 milliards d'euros sont à la charge des départements. Mais si la part de l'État est stable, les dépenses des SDIS ne cessent d'augmenter plus vite que leurs interventions.

À l'issue de nos travaux, nous avons constaté que le premier objectif était de clarifier la gouvernance des SDIS. Aujourd'hui, il y a ambiguïté : les préfets et les maires sont responsables de la sécurité civile, tandis que ce sont les conseils généraux qui assurent le financement des SDIS, le président du conseil général n'ayant aucune autorité en matière de police. Nous avons tiré de cette observation une conclusion relativement simple. Il faut parvenir à une prise en charge complète des SDIS par les conseils généraux, en allant au bout de la démarche de départementalisation, faute de quoi nous demanderions une reprise par l'État de sa compétence en la matière.

Treize ans après la loi de 1996, le mode de gouvernance des SDIS doit à l'évidence être revu. Le *statu quo* ne peut que conduire à l'imposition de charges nouvelles. Il constitue une solution de confort tant pour l'État, qui réglemente et laisse les collectivités locales supporter le financement, que pour les sapeurs-pompiers, qui tirent parti de la multiplicité des décideurs et s'appuient sur leur popularité auprès de la population pour pousser à la dépense. Je rappelle que les sapeurs-pompiers professionnels, qui étaient 28 000 il y a dix ans, sont aujourd'hui 38 000 – hors marins pompiers de Marseille et sapeurs-pompiers de Paris, et sans compter les quelque 200 000 volontaires.

Une telle augmentation des effectifs a conduit à une inflation budgétaire de 245 % alors que le nombre d'interventions de SDIS a augmenté de seulement 5 % depuis 1999. Or ces interventions concernent de moins en moins les incendies, particulièrement chronophages, et davantage les interventions à la personne, un champ où des doublons existent avec les SAMU ou les ambulanciers privés.

Notre première proposition est donc simple : il convient de clarifier les compétences de l'État quant au cadre institutionnel et réglementaire, à la prévention et aux moyens complémentaires des SDIS. Les sapeurs-pompiers professionnels doivent être intégrés dans le cadre départemental en permettant en outre au président du conseil général de nommer le directeur départemental du SDIS, lequel deviendrait alors un emploi fonctionnel placé auprès de celui-ci.

On peut par ailleurs 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. L'exercice de ce pouvoir par les maires est en effet devenu en grande partie virtuel.

Nous souhaitons également rendre les conseils généraux responsables des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) dans le cadre de règles nationales assurant une égalité des citoyens devant le service public. À l'heure actuelle, les SDACR sont élaborés par les directeurs départementaux et approuvés par les préfets après avis conforme des présidents de conseils généraux.

Nous proposons aussi de recenser et de procéder à un réexamen de l'ensemble des textes réglementaires adoptés par la direction de la Sécurité civile, à l'élaboration desquels les présidents de conseils généraux restent imparfaitement associés. Il convient d'appliquer le principe « qui paie commande », alors qu'actuellement on impose aux départements, à partir de textes réglementaires, un accroissement des dépenses.

La MEC relève par ailleurs que la bonne coordination entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers reste encore à établir. L'ambiguïté que recèle la notion de « prompt secours » amène les sapeurs-pompiers à intervenir le plus souvent et partant, à accroître la quantité de travail et à être demandeurs d'embauches et de matériels supplémentaires. Rappelons que le coût du matériel des sapeurs-pompiers présente des variations très importantes. Ainsi le prix d'un véhicule aménagé peut varier de 50 000 à 100 000 euros selon les départements, pour un équipement similaire, alors qu'une ambulance équipée de manière équivalente coûte moins de 50 000 euros. Il s'agit donc d'opérer des mutualisations de matériel.

Nous sommes également convaincus que la maîtrise des dépenses des SDIS est la condition d'un financement soutenable pour les contribuables. Aujourd'hui, en moyenne nationale, les SDIS représentent une dépense de 79 euros par habitant. Ce qui signifie que 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. Cette information gagnerait à être portée à la connaissance de nos concitoyens, ce qui écornerait peut-être l'image des sapeurs-pompiers. La proposition majeure que nous faisons est donc de fiscaliser la dépense des SDIS, soit par l'indication des dépenses sur les feuilles d'impôts locaux, soit par la création d'une taxe spécifique. Mme Alliot-Marie,

alors ministre de l'Intérieur, y était favorable. Nous estimons qu'une telle réforme serait source d'économies importantes et permettrait en outre de soulager financièrement les conseils généraux.

L'accroissement des dépenses des SDIS s'explique aussi par le régime du temps de travail des sapeurs-pompiers. Avant la départementalisation, les sapeurs-pompiers professionnels effectuaient 135 jours de garde de 24 heures par an. Aujourd'hui, en moyenne, ils assurent 89 gardes de 24 heures par an et n'effectuent que 143 interventions par an. Cela signifie qu'il n'exercent leur métier qu'une fois et demie par jour de garde. Notre collègue Charles de Courson a précisé que pour les sapeurs-pompiers de Reims, qui est le corps le plus important de la Marne, la durée moyenne d'une intervention est de 2 heures 17, soit au total 3 heures 30 de travail par jour de garde.

Le problème est qu'une telle situation rend plus nécessaires les besoins de formation, car moins on fait son métier, plus il faut se former. On a alors assisté à une multiplication des écoles de sapeurs-pompiers, lesquelles sont actuellement plus de 80 et, par défaut de mutualisation, pèsent sur les budgets. Nous proposons donc de revoir le régime des jours de garde car cette organisation du temps de travail en gardes de 24 heures n'est plus adaptée au rythme des sollicitations tout au long de la journée, sachant qu'entre 23 heures et 6 heures il y a très peu d'interventions. On pourrait envisager un régime de gardes de 8 heures par jour. Avec 1 607 heures travaillées par an, on obtiendrait 200 jours de présence de 8 heures. Il ne serait alors plus nécessaire d'aménager des chambres à coucher dans les casernes. Il faudrait en outre calibrer la présence des sapeurs-pompiers en fonction de la fréquence des interventions, et non pas maintenir un nombre constant de sapeurs-pompiers tout au long de la journée. En tout état de cause, les sapeurs-pompiers, qui seraient présents 200 jours par an dans les casernes, effectueraient davantage leur métier et auraient sans doute moins besoin de formation, d'où une source supplémentaire d'économies.

D'autre part les discussions en cours au niveau européen pourraient nous amener à revoir le système de gardes de 24 heures en remettant en cause les principes d'équivalence entre le temps de garde et le temps de travail.

La MEC propose également de 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. En outre, tout doublette entre les structures de gestion du SDIS et du département ; là aussi, il y a des sources d'économies importantes.

Enfin, concernant la formation, rappelons qu'aujourd'hui les sapeurs-pompiers sont des généralistes. À titre d'exemple, tous apprennent la plongée sous-marine. On peut s'interroger sur la pertinence d'une telle formation, en dehors des sapeurs-pompiers affectés à des départements marins. Il convient de faire mieux correspondre la formation du sapeur-pompier à son travail effectué au sein de son département.

Telles sont les propositions de la MEC : réduire le nombre d'écoles de formation *via* des mutualisations, faire en sorte de mieux intégrer les sapeurs-pompiers à la fonction publique territoriale et de mieux spécialiser leur formation. Ceci devrait amener à une réduction, du moins à une stabilisation des coûts.

M. le président Didier Migaud. Messieurs les rapporteurs, je vous remercie pour la qualité de votre synthèse. Il ne s'agit certes pas d'écorner l'image des sapeurs-pompiers : on peut toujours citer tel ou tel exemple de comportement regrettable, mais il n'illustrera jamais celui de la majorité d'entre eux. La MEC avait pour objectif de clarifier les compétences et de rendre la gestion des SDIS plus transparente pour que le service public soit rendu au meilleur coût. Elle a formulé à cette fin des propositions utiles dont il nous appartiendra d'assurer le suivi et la promotion tant auprès de nos collègues que du Gouvernement.

M. Thierry Mariani, rapporteur. Je retiens surtout de nos travaux que la meilleure manière de modérer la dépense serait de garantir la transparence complète sur le financement des SDIS en créant une ligne spéciale dans les avis d'impôts locaux. Appliqué à des domaines moins nobles, comme l'enlèvement des ordures ménagères, ce procédé a fait ses preuves.

M. David Habib, président de la MEC. Nous avons mené de nombreuses auditions. Pour la première fois à ce degré depuis que je préside la mission d'information et de contrôle avec notre collègue Georges Tron, elles ont révélé qu'il peut être difficile de laisser s'exprimer sans réticence des responsables de services qui s'ignorent et parfois s'affrontent. Il ne faut pas comprendre les trente-huit propositions que nous avons formulées comme une charge contre les sapeurs-pompiers. Les défauts de gouvernance observés sont bien plutôt imputables à l'insuffisance de la législation et, en particulier, des lois de décentralisation successives.

Les sapeurs-pompiers deviennent également un enjeu politique à l'approche des consultations électorales. Les promesses formulées à cette occasion se révèlent souvent difficiles à tenir ensuite pour les SDIS. La solution du problème réside dans une « neutralisation » de la fonction de sapeurs pompiers, qui n'est pas une fonction sacrée. Pour mieux gérer les ressources humaines, les règles de la fonction publique territoriale doivent s'appliquer à eux aussi. Nous formulons à propos de la nomination du directeur des SDIS une proposition qui est à cet égard emblématique.

Rapportées à chaque Français, les dépenses d'incendie et de secours représentent quatre-vingts euros par an. C'est plus que l'effort public en faveur du logement ! En matière de régime du temps de travail, il sera difficile d'aller plus loin et d'accorder de nouveaux avantages. Il faut au contraire mutualiser l'effort de formation et définir les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) en gardant le sens des proportions : le risque chimique, mais aussi les risques propres à la montagne ou à la mer, ne sont pas présents dans tous

les départements. Je pourrais donc étendre à d'autres domaines les remarques de notre collègue sur la formation à la plongée sous-marine.

Quelles suites devons-nous donner à ce rapport ? Aucun texte n'étant inscrit au programme prévisionnel de l'Assemblée nationale en matière de sécurité civile, nous devons à mon sens faire usage de notre droit d'initiative législative.

M. Georges Tron, président de la MEC. Sur le fond, je n'ai rien à ajouter à ce qu'ont dit les précédents orateurs. Sur la forme, je tiens en revanche à signaler que les auditions ont fait apparaître un réel décalage entre l'image intrépide des sapeurs-pompiers et une attitude beaucoup plus frileuse de nos interlocuteurs. Une clarification des compétences ira dans la bonne direction. Il faudra cependant faire aussi œuvre de pédagogie pour que chacun comprenne que, si les spécificités d'un métier doivent être reconnues, aucun logique d'exception ne peut toutefois prévaloir.

La MEC aura sans doute touché ici à l'un de ses domaines d'investigation les plus sensibles. Afin de ménager des susceptibilités très vives et d'atteindre l'effet escompté, il conviendra de rechercher la voie du consensus pour adopter les textes législatifs nécessaires. Notre travail aura fourni un réel apport s'il contribue à dépassionner le débat.

M. le président Didier Migaud. Je rappelle que nous avons qualité, en tant que commission, pour demander l'inscription de ce sujet à l'ordre du jour d'une semaine de contrôle. Le prochain examen du texte sur la réforme territoriale offrira aussi l'occasion de reprendre les présentes propositions sous forme d'amendements.

M. Michel Vergnier. Je félicite les membres de la MEC, qui ont très bien résumé les termes d'un choix clair entre départementalisation et étatisation. D'importantes différences subsistent cependant entre départements, notamment si l'on prend en compte la situation des départements ruraux. Le coût moyen par habitant variant sensiblement des uns aux autres, les citoyens risquent de demeurer égaux devant l'intervention des pompiers sans plus être égaux devant l'impôt. Cela ne revient pas au même de prévenir les incendies à Saint-Raphaël et à Guéret, ou plutôt à Saint-Raphaël et à La Courtine, très éloignée de son chef-lieu creusois.

M. Jean-Claude Mathis. Je salue moi aussi le travail accompli. Il ne faudrait pas cependant aller trop vite en besogne. Les conseils généraux tiennent déjà les cordons de la bourse. C'est à eux qu'il revient d'exercer leur responsabilité et de gérer au plus près les SDIS avec le soutien des services de l'État. Le département de l'Aube maintient ainsi l'un des coûts par habitant les plus bas.

Il est normal de rendre hommage aux sapeurs pompiers dans les cérémonies publiques. Mais cela ne vaut pas blanc-seing pour formuler des exigences en perpétuelle augmentation. Je suis convaincu que le SDIS doit rester

une compétence de proximité, ne serait-ce que pour permettre aux contribuables de se rendre compte de ce qu'il coûte.

M. Jean Launay. La disparité des situations commande en effet de nuancer certaines appréciations, tant en matière de fiscalité que de formation et d'investissements. C'est aussi un domaine où la dimension humaine est primordiale : volontaires ou professionnels, les sapeurs-pompiers sont tous habités par une haute idée de leur mission. L'opinion leur en donne acte. Il est bon de maintenir entre volontaires et professionnels un équilibre qu'il ne faudrait pas concevoir comme une stricte parité numérique. S'il est vrai que la professionnalisation est un gage de qualité du geste et des méthodes, elle représente au demeurant un facteur de déséquilibre financier.

En matière de fiscalité, l'idée d'une ligne spéciale dans les avis d'imposition serait bonne si la départementalisation était totalement aboutie. Mais, par le biais de l'intercommunalité, les communes continuent de jouer un rôle auquel il ne serait pas judicieux de mettre fin. Nous pourrions cependant aborder ce thème à l'occasion du débat sur la réforme territoriale.

Je voudrais m'arrêter enfin au terme d'« auto-prescription » contenu dans le rapport. Le mot est fort, mais décrit une réalité en matière d'équipements des sapeurs-pompiers. Le remplacement du matériel a lieu alors que le modèle précédent n'est parfois ni amorti, ni périmé. Ces sorties d'inventaire pèsent lourd dans le bilan des services d'incendie et de secours.

Beaucoup d'interrogations pèsent sur la coordination des SDIS, du SAMU et des ambulanciers. L'organisation du service des urgences doit être revue en résolvant ce manque de coordination, un des principaux problèmes avec celui de la permanence des soins, auquel nous devons faire face dans le cadre de la baisse de la démographie médicale.

M. Jean-Louis Dumont. Une clarification est indispensable et le rapport, très attendu et même réclamé, comporte un ensemble de propositions positives, qu'il appartient au Parlement de défendre jusqu'à leur mise en œuvre, car il y a va de la sécurité des personnes et des biens. Il y a aujourd'hui une véritable désorganisation. Les services sont autocentrés et laissent peu de place au volontariat. Les volontaires apparaissent comme les « servants » des autres catégories d'intervenants. Lorsqu'on veut réorganiser et limiter les dépenses, on est l'objet d'une pression des médias et de *lobbies* à laquelle il faudra résister. Il est important, tout en respectant les personnes qui s'engagent, de rétablir rapidement un système maîtrisé tant sur le plan des dépenses que de la gouvernance. Cela incombe au Parlement.

Le président Didier Migaud. La répartition des responsabilités entre communes et département peut aussi être définie au niveau national.

M. Jean-Marie Binetruy. Le rapport appelle le consensus. Le statut des volontaires a beaucoup évolué, des différences considérables existent entre

départements ruraux et urbains et l'évolution du statut de professionnel a eu pour conséquence de décourager beaucoup de volontaires, ce qui est très regrettable car il s'agit d'une des dernières écoles de citoyenneté pour les jeunes. En outre, le statut est différent suivant les départements, et les inégalités du financement des casernes d'un département à l'autre constituent aussi une source d'injustice. Il faudrait préciser les règles de financement. Par ailleurs, en éloignant les pompiers du maire et de la commune au profit des départements, on ne favorise pas le volontariat. C'est pourquoi il faut rétablir un lien avec le maire et la commune, lieu de l'engagement des jeunes, et parvenir à remotiver les volontaires.

M. Georges Ginesta, rapporteur. Je souligne que le rapport ne critique pas la situation prévalant dans tel ou tel département. Il préconise des mesures qui peuvent être profitables à tous les départements, comme l'instauration du système des huit heures ou la moralisation de la profession.

Par exemple, il serait souhaitable d'encadrer le volontariat des professionnels, pour attirer à nouveau les volontaires découragés par le fait que les professionnels prennent les vacances en priorité. Il serait également opportun de revoir le régime fiscal applicable aux vacances dont bénéficient les professionnels, car leur régime actuel (ni charge sociale, ni impôt), aléatoire en fonction des interventions, était adapté à la situation des volontaires. Si cela devient un revenu régulier, il faut établir une fiscalisation des revenus, pour assurer l'égalité devant l'impôt : il n'y a plus de raison de conserver cette niche fiscale. On verrait alors quels sont les conseils généraux plus et moins généreux à l'égard de leurs concitoyens. Les contraintes baisseraient alors dans la mesure où la dépense serait bien identifiée.

M. Charles de Courson. Je suis d'accord sur la plupart des propositions ; cependant les avis ont été partagés au sein de la MEC sur quelques points. Pour mieux identifier les dépenses et les rationaliser, convient-il de supprimer les gardes de 24 heures ? Ayant fait des simulations locales, j'ai constaté que l'organisation en 8 heures ne sera pas automatiquement plus économique, car le coût est lié au niveau et à la modulation de la garde, elle-même liée à la fréquence des interventions, différente, par exemple, dans les villes ou en dehors. C'est pourquoi il ne serait pas souhaitable d'être trop systématique. Je serais aussi plus prudent sur les « volontaires professionnels », qui sont parfois utilisés pour faire de la formation, et dont on ne pourrait se passer pour cette mission.

La commission a décidé, en application de l'article 145 du règlement, d'autoriser la publication du présent rapport.

ANNEXES

I.- LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Acteurs locaux (jeudi 12 mars 2009) (voir page 77)

- 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) (voir page 109)

- 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) (voir page 129)

- 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) (voir page 154)

– 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) (voir page 183)

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

II.- COMPTE RENDU DES AUDITIONS

Auditions du 12 mars 2009

À 9 heures : **Colonel Philippe Berthelot, directeur du service département d'incendie et de secours (SDIS) de Loire-Atlantique, colonel Éric Martin, directeur du SDIS du Var, et lieutenant-colonel Éric Single, directeur du SDIS de la Lozère.**

Présidence de M. David Habib, Président

M. David Habib, Président. Beaucoup a été dit et écrit sur les SDIS. Il s'agit d'une matière qui évolue, tout comme les choix politiques et territoriaux qui s'y rapportent, les dernières élections locales ayant d'ailleurs conduit les collectivités à se prononcer à ce propos.

La loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 a été un élément important pour l'organisation des différents services d'incendie et de secours.

Nous ne sommes pas ici pour porter un jugement, mais, au cours des quatre séries d'auditions auxquelles nous procéderons à partir de ce matin, pour aller le plus loin possible dans l'étude de ces services. Notre rapport devra être consensuel.

Pour ouvrir ces auditions, les rapporteurs ont décidé d'entendre les acteurs locaux de la sécurité civile. Nous accueillons le colonel Philippe Berthelot, directeur du SDIS de Loire-Atlantique, le colonel Éric Martin, directeur du SDIS du Var et le lieutenant-colonel Éric Single, directeur du SDIS de la Lozère.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. La commission des Finances s'est intéressée à la dépense globale des services d'incendie et de secours car, si elle ne s'était préoccupée que de la dépense de l'État elle serait passée à côté de l'essentiel. Dans le projet de loi de finances, l'État consacre en effet à ces services plus de 400 millions d'euros au titre du ministère de l'intérieur et 550 millions pour les autres ministères. Pour leur part, les services d'incendie et de secours représentent un budget global de 4,2 milliards d'euros, les marins pompiers de Marseille 100 millions d'euros et les sapeurs-pompiers de Paris 300 millions d'euros.

Au total, le contribuable est ainsi amené à financer seul 5,5 milliards d'euros, ce que l'on peut comparer aux budgets des ministères de la culture – 2,8 milliards d'euros –, de l'agriculture – 3,5 milliards –, et même du logement – 5,9 milliards – ou de la justice – 6,7 milliards d'euros.

La départementalisation étant intervenue de 1996 à 2001, il nous a semblé intéressant de voir d'abord avec les acteurs locaux, qui sont les premiers intéressés, comment on pourrait freiner la dépense. On sait que le nombre des interventions a peu évolué en dix ans, restant aux alentours de 4 millions par an, soit en moyenne 11 000 par jour. Pour cela, on disposait voilà dix ans de 28 000 sapeurs-pompiers professionnels (SPP). Or, ils sont aujourd'hui plus de 38 000 pour la même quantité de travail.

Le cœur de métier a changé. Ceux que l'on appelle affectueusement les « soldats du feu » ne consacrent aujourd'hui que moins de 10 % de leurs interventions à cette partie de

leur profession. Même si l'on tient compte du fait qu'elles sont plus consommatrices en heures de travail, on n'arrive qu'à 17 % du total. Les incendies de forêt ne représentant eux-mêmes que 10 % des interventions au titre des incendies, l'ancien cœur du métier ne constitue plus désormais que 1 % de l'activité totale !

Ces modifications sont à l'origine de doublons, par exemple avec les SAMU. Il faudra donc clarifier les choses et se demander qui fait quoi. L'assurance-maladie ne peut pas continuer à payer plus de 300 euros pour chaque ambulance en astreinte dans les hôpitaux de 20 heures à 8 heures, alors que ce sont en fait les sapeurs-pompiers, financés par l'impôt, qui exercent la mission. Il faut arrêter de payer deux fois !

Une réflexion doit également s'engager sur le temps de travail. S'il y a 10 000 sapeurs-pompiers de plus pour le même nombre d'interventions, c'est en partie aussi parce que les conditions ont changé : il y a dix ans, ils effectuaient 140 gardes de vingt-quatre heures par an ; aujourd'hui ils en font 95, voire 90. Les gardes de vingt-quatre heures ne sont pas une obligation. Elles peuvent être de douze ou de huit heures, étant entendu que l'horaire annuel est de 1 607 heures. Il faut donc regarder si les gardes de vingt-quatre heures sont bien adaptées. Les statistiques montrent en effet que, dans ces conditions, les pompiers exercent 143 fois par an leur métier : fait-on bien son métier lorsque l'on n'intervient en moyenne que 1,5 fois par jour de travail ?

J'aimerais aussi que nous abordions ensemble la question des achats : ne pourrait-on pas les mutualiser davantage ? Le prix d'un véhicule de secours et d'assistance aux victimes peut varier de 51 000 à 78 000 euros, celui d'un fourgon-pompe de 142 000 à 257 000 euros. Pourquoi de tels écarts entre les départements ? Pourquoi ne pas standardiser davantage ? Pourquoi ne pas mutualiser comme cela se fait en Allemagne ?

C'est dans l'esprit de la LOLF que la commission des Finances se pose ces questions, c'est-à-dire en se demandant comment dépenser moins avec le même service, ou comment assurer un meilleur service avec la même dépense.

L'État est bien entendu partie prenante puisqu'il produit des textes qui doivent être ensuite appliqués par les acteurs locaux : il ordonne, mais ce sont les collectivités locales qui payent. La complexité de la réglementation produit de la dépense. Au bout du compte, il faudra donc se demander s'il convient de rester dans la configuration actuelle ou d'intégrer les SDIS dans les conseils généraux, d'autant que les sapeurs-pompiers professionnels ont le statut d'employés territoriaux.

Autre question essentielle : pour le contribuable, faut-il fiscaliser la dépense et la rendre transparente, c'est-à-dire la « sortir » des charges indifférenciées du conseil général pour ajouter une colonne sur la feuille des impôts locaux, à côté des lignes communale, départementale et régionale de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ?

M. le colonel Philippe Berthelot, directeur du SDIS de Loire-Atlantique. Les sapeurs-pompiers exécutent certaines missions de service aux personnes dans la mesure où personne d'autre ne le fait. Une clarification éviterait sans doute que deux services n'entrent en « concurrence ». Cela étant, les ententes entre chefs de service, sous la coordination du préfet, permettent souvent d'organiser au niveau local une complémentarité entre les services d'urgence hospitaliers et ceux des pompiers.

Pour autant, je ne suis pas certain que toutes les dépenses engagées sur le plan sanitaire soient justifiées. C'est en particulier évident pour les permanences d'ambulance que vous avez évoquées. Il me semble que cela peut être traité par les agences régionales

d'hospitalisation (ARH). Pour leur part, les usagers sont demandeurs avant tout d'une réponse rapide et adaptée. Or l'urgence est quand même essentiellement le travail des sapeurs-pompiers, qui ont en la matière un véritable savoir-faire.

Si la part des incendies a beaucoup diminué dans notre activité, ils demeurent très consommateurs en temps, en hommes et en formation. Nous devons être particulièrement performants dans ce qui est notre seul domaine de compétence exclusive : le feu, c'est la guerre et nous avons donc intérêt à être bons !

M. David Habib, Président. M. Ginesta vous a également interrogés sur l'évolution du métier, notamment concernant la productivité des sapeurs-pompiers et les matériels.

M. le colonel Éric Martin, directeur du SDIS du Var. La départementalisation en 1996 a provoqué une baisse des interventions – que l'on faisait, au temps de la compétence communale, « à la bonne franquette » du fait de la proximité des acteurs – grâce à une amélioration de la régulation entre ces derniers. De même, en nous permettant de facturer certaines interventions n'entrant pas dans le ressort direct du service public, la nouvelle législation en a réduit le nombre. Pour autant, la demande de nos concitoyens demeure importante et il me semble observer ces dernières années une légère remontée du volume des interventions.

Pour les secours à personne, les services départementaux sont plus proches de la population qu'un service de l'État. Dans le Var, grâce à des conventions signées entre son président et plusieurs hôpitaux, le SDIS assurera la mutualisation matérielle des gardes ambulancières pour quatre des six hôpitaux du département. Plutôt que de payer des ambulances privées à rester stationnées vingt-quatre heures sur vingt-quatre dans un hôpital, le choix a donc été fait de mettre à disposition tous les véhicules des centres de secours rattachés à un établissement hospitalier, les ambulances et sapeurs-pompiers restant dans les casernes pour vaquer à leurs occupations habituelles mais devenant disponibles dès lors que le SMUR en a besoin.

Le débat sur le temps de travail est complexe : 95 gardes de vingt-quatre heures par an représentent 2 280 heures alors que la durée légale est de 1 607. Sortir du mode de garde par vingt-quatre heures permettrait vraisemblablement de faire des économies, ne serait-ce qu'en ce qui concerne la dimension des casernes, mais sous réserve que le passage aux 2x12 ou aux 3x8 heures ne débouche pas sur le même mode de travail qu'aujourd'hui. La garde comporte actuellement un temps de sport, un temps de formation, des tâches administratives et techniques liées, par exemple, à l'entretien ou à la vérification du matériel, de plus en plus lourde.

Dans les départements qui ont déjà opté pour des gardes de 2x12 heures, on constate que l'on est à environ 1 500 heures de présence, mais avec la même organisation que pour une garde de vingt-quatre heures, c'est-à-dire avec une chambre pour le repos du personnel qui n'est pas sollicité la nuit. Certes, si l'on passait à des gardes de huit heures, les sapeurs-pompiers effectueraient 200 périodes par an, mais il faudrait négocier pour qu'ils puissent continuer à se former lorsqu'ils ne sont pas sollicités. On ne saurait ignorer que les organisations syndicales exercent une pression puisque, dans des départements organisés en séquences de vingt-quatre heures pour certaines missions, les sapeurs-pompiers effectuent quand même 1 607 heures.

Il ne s'agit pas à proprement parler d'un laxisme des responsables, mais de la nécessité de gérer une pression qui est bien antérieure à la départementalisation. Lorsque je

suis entré dans le corps des sapeurs-pompiers, en 1982 à Montluçon – municipalité communiste où la CGT était très puissante –, un jour de travail était suivi de deux jours de repos, un pompier effectuant de la sorte 122 gardes par an, tandis qu'un de ses collègues en assurait 150 dans une autre commune.

Selon moi, la départementalisation n'a pas encore complètement permis de lisser les pratiques au niveau du nombre de gardes annuelles. J'ajoute que tous les centres de secours ne sont pas sollicités et ne doivent donc pas être traités de la même manière – monsieur Ginesta comprendra ce que je veux dire si je compare ceux de Comps et de Toulon... Pour autant, il est vrai que je vois mal comment on peut maintenir des acquis professionnels et comment on peut former des personnels avec 67 gardes par an en séquences de vingt-quatre heures. Dans l'armée, un tiers du temps de carrière d'un officier est consacré à la formation...

Dans le Var, nous affectons trois hommes par ambulance et la moyenne du temps d'intervention de secours à personne est d'une heure. Pour un feu de forêt, nous pouvons mobiliser 250 à 400 camions pendant plusieurs jours. On le voit, les interventions ne sont pas comparables et il faut donc être prudent dans l'usage que l'on fait des statistiques.

S'agissant des acquisitions de matériel, nous collaborons depuis un certain temps avec plusieurs SDIS du bassin méditerranéen pour préparer des cahiers des charges à destination de l'Union des groupements d'achats publics (UGAP), puis nous achetons nos véhicules sur son catalogue. Cela a permis au département du Var, et surtout à ceux qui n'avaient pas un volume d'achat suffisant, de gagner de l'argent. La mutualisation doit donc dépasser le cadre départemental afin que chacun profite des baisses de marges.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. J'observe que nous avons devant nous trois directeurs départementaux, qui sont des fonctionnaires territoriaux, mais nommés par l'État, ce qui constitue un anachronisme dans notre fonction publique – mais tel n'est pas l'objet de notre rapport.

Je souhaite insister sur la question du temps de travail. Sans doute y a-t-il là une part de laxisme des élus mais est-il tellement étonnant, lorsque l'on dirige un service départemental, de rechercher la paix sociale ? Mais cette paix tient également par l'application de normes fixées par la direction de la Sécurité civile (DSC), donc par l'État, et qui s'imposent : la fourchette de 90 à 100 gardes de vingt-quatre heures n'a été fixée ni par les directeurs départementaux ni par les présidents des SDIS !

Quelle est votre opinion à ce propos ? Peut-on imaginer un système de 3x8 à l'égard duquel j'ai cru comprendre, monsieur le directeur départemental du Var, que vous étiez plutôt réservé ? Pour autant, le système actuel laisse du temps aux sapeurs-pompiers professionnels pour faire, par exemple, du syndicalisme et pour venir contester le fonctionnement des SDIS...

À ce propos trouvez-vous normal qu'un sapeur-pompier professionnel (SPP), parce qu'il n'effectue que 95 gardes de vingt-quatre heures par an, puisse être sapeur-pompier volontaire (SPV) ailleurs ? Ne devrions-nous pas nous montrer plus rigoureux en la matière ?

Enfin, puisque vous venez de trois départements très différents – quelle chance est la vôtre, monsieur Single, de n'avoir que sept ou huit sapeurs-pompiers professionnels tandis que j'en ai 2 000 sur les bras – pouvez-vous nous indiquer les ratios entre SPP et SPV ?

M. Philippe Berthelot. Les gardes de vingt-quatre heures présentent l'avantage de n'être décomptées que seize heures et elles sont donc plus avantageuses pour le service en termes de présence, mais aussi par rapport aux gardes de douze heures qui comptent une heure pour une heure et pendant lesquelles on a intérêt à faire travailler les gens la nuit, sans quoi ils ne sont pas rentables dès qu'ils ne sortent pas en intervention.

Vous avez relevé tout à l'heure le faible nombre d'interventions par garde. Un sapeur-pompier professionnel n'effectue pas plus de trois à cinq heures d'interventions par période de garde. Si on les paie douze heures pour cela, ce sera encore moins rentable.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Ce sont des employés municipaux, ils ne sont pas payés à l'heure mais mensualisés.

M. Philippe Berthelot. Je veux simplement dire qu'il est moins rentable de payer des gens la nuit s'ils ne font que dormir.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Est-il acceptable qu'un homme qui est payé comme fonctionnaire ne soit que 95 jours par an sur son lieu de travail, ce qui lui laisse quand même 270 jours de liberté ? Si l'on passait à douze ou à huit heures, il serait beaucoup plus présent. Accomplir un minimum d'actes professionnels est tout de même nécessaire pour être compétent !

N'oublions pas, en outre, qu'au cours de ces 95 jours de garde un sapeur-pompier professionnel n'effectue que 140 interventions, ce qui signifie qu'il n'exerce son métier en moyenne que 1,5 fois par jour ! Or, mieux vaut pratiquer son métier que s'entraîner lors d'exercices provoqués.

M. Philippe Berthelot. Le système des douze heures présente aussi des avantages évidents, le premier étant que les gens viennent plus souvent, étant entendu qu'il faut, dans ce cadre, leur imposer de faire de nuit le travail normal, avec de la formation, des manœuvres et des interventions, ce qui se fait plus naturellement dans le cadre des 3x8. Mais est-ce socialement « vendable » ? C'est un autre débat.

Dans l'absolu, le cumul du statut de sapeur-pompier volontaire et de celui de sapeur-pompier professionnel est choquant : les personnels demandent à se reposer après une garde de vingt-quatre heures, voire de douze heures, mais ils sont payés à la vacation, en tant que sapeur-pompier, pendant leur temps de repos. Ce cumul est tout à fait inacceptable au sein de la même unité.

En revanche, beaucoup d'unités ont des sapeurs-pompiers professionnels qui habitent dans un autre département, où ils sont sapeurs-pompiers volontaires. Les plus nombreux dans ce cas sont les membres de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris, dans un rayon de 100 kilomètres autour de la capitale.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Il y a en effet là un véritable cumul de revenus d'autant que les sapeurs-pompiers volontaires ne sont pas soumis à l'impôt pour les vacances...

M. Philippe Berthelot. Il va de soi qu'il faut encadrer cela. Sinon, c'est la porte ouverte à n'importe quoi.

M. le lieutenant-colonel Éric Single, directeur du SDIS de la Lozère. Je fais un peu figure de Petit Poucet dans cette audition car le SDIS de la Lozère compte neuf

sapeurs-pompiers professionnels, moi-même compris, ce qui signifie d'ailleurs que nous aurions bien besoin de faire plus de vingt-quatre heures par jour. Il est vrai que je n'ai par ailleurs pas de problème de syndicats...

S'agissant des volontaires, je connais bien les deux départements que M. Ginesta a cités dans son rapport spécial puisque, avant d'être directeur en Lozère, où je dirige un SDIS composé à 98,5 % de volontaires, j'étais directeur adjoint dans les Alpes-de-Haute-Provence.

Nous avons bien sûr une obligation de résultat sur le terrain et le double statut est pour nous une obligation : nous obligeons les professionnels à être également volontaires, tout simplement parce que nous leur demandons beaucoup plus de travail et de disponibilité qu'à un sapeur-pompier professionnel dans un grand département et que le statut de volontaire permet de les indemniser lors de surcroît d'interventions, et de garantir leur couverture sociale.

En ce qui concerne le budget des SDIS, outre les opérations, il faut tenir compte des effets des réformes intervenues ces dernières années, notamment en ce qui concerne les formations, dont le coût a véritablement explosé, et les normes, qui ont considérablement accru le prix des véhicules et des équipements, en particulier de protection individuelle. Les petits SDIS sont ainsi obligés de faire particulièrement attention et il ne me semble pas qu'ils se montrent particulièrement gaspilleurs.

On a par ailleurs évoqué l'idée d'un rapprochement entre les SDIS et les conseils généraux. Pour ma part, je suis plutôt favorable au système actuel car la présence des maires et des présidents des communautés de communes dans les conseils d'administration me paraît de nature à conserver aux services que nous rendons un caractère de proximité. Qui plus est, nous demandons aux élus des communes où sont établis les centres de secours de privilégier dans leurs recrutements, à compétences égales, celui de sapeurs-pompiers volontaires afin que ces derniers soient disponibles dans la journée pour répondre aux besoins. Conserver ce lien de proximité est donc indispensable pour maintenir le volontariat.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Vous avez évoqué la formation. À ce propos, on peut s'étonner qu'alors qu'il existe une école nationale des sapeurs-pompiers à Aix-en-Provence, pas moins de 80 écoles aient été créées à l'initiative des départements.

M. Éric Single. Nous-mêmes n'avons pas d'école mais un service de formation. Votre question nous ramène cependant à celle du volontariat : il nous serait difficile d'envoyer nos volontaires en formation initiale loin de chez eux, dans des écoles de zone. Pour sa part, la formation continue, qui se fait chaque semaine lors de manœuvres, exige des plateaux techniques.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Cette formation se fait dans chaque caserne, lors de l'entraînement des sapeurs-pompiers.

M. Éric Single. On peut envisager une mutualisation à l'occasion de manœuvres intercasernes.

M. Philippe Berthelot. Nous avons besoin de plateaux techniques et une mutualisation serait donc utile. Mais il n'y a pas 80 plateaux techniques mais 80 écoles. Or, une école, c'est parfois seulement quelques salles de cours et une aire bitumée.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. C'est quand même consommateur d'heures...

M. David Habib, Président. Élu de la région de Lacq, je dispose à la fois du SDIS et de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et je suis convaincu que l'idée de mutualisation doit animer tous les acteurs.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Pourquoi les sapeurs-pompiers de Paris ?

M. David Habib, Président. Parce que, après la découverte d'un gaz hautement sulfuré, Charles de Gaulle l'a décidé ainsi. Outre Biscarosse, Kourou est aussi dans ce cas, pour d'autres motifs. Mais M. Nicolas Sarkozy pourrait remettre aussi en cause ce choix du général de Gaulle...

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Je rejoins le constat de Georges Ginesta quant à l'explosion des dépenses publiques et à la nécessité de trouver les moyens de la réduire.

Par ailleurs, la diversité des situations rend toute simplification illusoire : dans mon département, les choses sont très différentes entre les sapeurs-pompiers d'Avignon et ceux qui travaillent dans un village rural au pied du Ventoux.

Il faut également tenir compte des évolutions locales : dans la commune dont j'ai été maire pendant seize ans, plus personne, sans les pompiers, n'assurerait de permanence après la disparition des gardes de nuit des médecins.

S'agissant de la gouvernance, j'ai l'impression, pour avoir été membre d'un conseil général pendant douze ans, qu'il y a dans la gestion des SDIS une parfaite transparence, mais aucune visibilité : le grand public ignore qui fait quoi et le contribuable ne sait ni combien ça coûte ni comment c'est dirigé. Faute d'information, la population peut croire que l' élu qui ne se voit doté que d'un petit camion, pourtant peu coûteux et mieux adapté à la situation locale, est moins efficace que son voisin. On peut ainsi être tenté d'acheter la paix locale comme vous avez dit que l'on achetait la paix sociale.

Dans cette période de grande réflexion sur l'organisation territoriale, que pensez-vous, messieurs, de l'idée de créer pour les services d'incendie et de secours une ligne fiscale spécifique sur la feuille d'impôts locaux, semblable à celle qui existe pour les ordures ménagères, qui a au moins le mérite que le contribuable sache pourquoi il trie ses ordures ?

M. Éric Martin. Le président du SDIS du Var est aussi le président du conseil général et il ne manque pas une occasion de rappeler sa volonté de voir les dépenses du SDIS fiscalisées.

Certes, nous avons un avis sur la gouvernance, mais celle-ci relève avant tout des choix politiques et l'on peut se demander si Bercy en accepterait d'autres.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Bercy est rarement d'accord quand l'initiative ne vient pas de lui... Plus sérieusement, il est évident que l'on est aujourd'hui à un niveau de dépenses individuelles – 79 euros par habitant, un peu plus dans le Var – totalement masqué au contribuable alors qu'en fait une famille de quatre personnes paye davantage pour les sapeurs-pompiers que pour sa taxe d'habitation ! Thierry Mariani a donc raison de dire qu'il faudrait rendre cela totalement transparent.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Dans le système de financement actuel, les communes et groupements de communes continuent de participer. La loi de décentralisation avait prévu que cela cesserait en 2006 mais, après un report à 2010, on semble aujourd'hui avoir totalement renoncé à cette idée. Le financement à la fois par les communes et par les

départements est une des données du problème. Je suis pour ma part favorable à une ligne identifiée pour un seul financeur. Le SDIS étant un établissement public, on pourrait imaginer que ce soit lui qui perçoive ce budget.

M. Philippe Berthelot. Dans les différents postes que j'ai occupés, je n'ai pas constaté que les élus voyaient le SDIS comme une sorte de boîte noire, d'autant que nous avons construit la départementalisation avec eux et en toute transparence. À un moment donné, il a bien fallu mettre tout à plat avec le directeur général des services du département, en exposant quelles étaient les dépenses, en particulier en raison des charges de personnel auxquelles s'ajoute le montant des vacances.

Pour notre part, nous sommes là pour appliquer la politique publique déterminée par les élus. Si la fiscalisation est de nature à rendre les choses plus transparentes et à rassurer la population et les élus, pourquoi pas ?

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Dès lors qu'il la constaterait directement, le contribuable s'intéresserait davantage à l'augmentation du budget, comme il le fait lorsque la taxe d'habitation ou le foncier bâti augmentent. Cela conduirait donc sans doute à freiner la dépense.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Cela ferait en effet évoluer le rapport des forces car on verrait qu'acheter la paix sociale conduit à alourdir la note fiscale. Les élus pourraient peut-être mieux ainsi résister à certaines demandes.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Dès lors qu'ils sont obligés d'afficher les augmentations des impôts locaux, les maires seraient incités à une certaine prudence.

M. David Habib, Président. Le système actuel, qui mêle financeurs départementaux et communaux, mais aussi la responsabilité du conseil général et celle du préfet, entraîne une dilution du pouvoir, donc des responsabilités, dont les grands bénéficiaires sont les sapeurs-pompiers et peut-être aussi les directeurs départementaux qui, cherchant eux aussi la paix sociale, n'ont pas toujours la volonté ou le courage de maîtriser leurs hommes.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Le système dans lequel les maires participent est également plutôt opaque car l'élection, pour nécessaire qu'elle soit, est assez formelle : dans mon département on constitue une liste unique et je me demande s'il existe un seul département ou des listes concurrentes sont en présence.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Parce que, après la départementalisation, on a refait des groupements au sein des départements, on a aujourd'hui des officiers départementaux et des officiers de groupements. N'a-t-on pas accéléré ainsi les promotions et fait en sorte qu'il y ait un lieutenant-colonel ou un colonel pour 70 sapeurs-pompiers professionnels, là où il n'y aurait qu'un sergent dans l'armée ?

M. Éric Martin. Je reviens à la question de M. Derosier sur le fait que des sapeurs-pompiers professionnels sont aussi volontaires. Dans le Var, la départementalisation a coûté cher parce qu'elle a conduit à instituer des gardes permanentes, constituées de sapeurs-pompiers volontaires, dans beaucoup de casernes, ce qui a permis d'améliorer la qualité de la distribution des secours. Aucun centre de secours du Var n'est constitué à 100 % de professionnels.

S'agissant du prétendu manque de courage de la part des directeurs départementaux en matière de maintien de la paix sociale, j'ai connu pour ma part pendant trois ans un conflit social très dur au cours duquel des banderoles apposées sur les camions me traitaient nommément de « directeur voleur ». Le 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. Tous ces faits sont restés impunis, ce qui a conduit certains à en conclure que les pompiers « surfaient » sur la vague de leur popularité. En effet, un élu est-il aujourd'hui capable de dire non à des pompiers en grève depuis plusieurs mois et de tenir, tout seul ?

À l'évidence, il faut revoir un certain nombre de choses. En vertu du principe même de la décentralisation, l'État, qui impose beaucoup, laisse une marge de manœuvre importante aux collectivités territoriales. Mais, s'agissant d'un service dont vous avez rappelé le coût important, on peut se demander s'il doit rester territorial ou s'il doit être étatisé voire militarisé. Mais il n'est pas certain qu'un statut à envergure plus large soit moins onéreux.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. La dépense s'accélère : elle a augmenté de 45 % tandis que les interventions n'augmentaient que de 5 %. On arrive à des situations extravagantes : 80 % des dépenses sont constituées par les salaires. Depuis qu'on est passé de 28 000 pompiers à 38 000, le mouvement continue : il y a eu encore récemment 500 embauches.

M. David Habib, Président. On voit bien là un véritable problème de gouvernance. Il faut avoir le courage de dire que les élus ne peuvent pas, seuls, demander que l'on modifie cette gouvernance. Vos propos témoignent aussi, messieurs, des dysfonctionnements du dispositif. La loi de modernisation de la sécurité civile de 2004 n'a pas réglé ce problème, et elle a peut-être même encouragé la confusion et isolé les élus.

Même si le SDIS est désormais cogéré par les communes et par le département, les sapeurs-pompiers interviennent toujours sur la base du pouvoir de police du maire. Mais pour ma part, je suis incapable de dire combien de sapeurs-pompiers interviennent, tellement le *turn-over* est important depuis la départementalisation : indiscutablement, le lien local s'est distendu.

Une clarification est donc indispensable et Georges Ginesta a fixé un premier cap.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. On ne peut pas vraiment parler de cogestion car la loi donne au département la responsabilité première dans la gestion des SDIS, tandis que les communes désignent un ou des représentants.

M. David Habib, Président. En effet, mais lorsque l'écart en voix est faible et que la proportionnelle s'applique, les communes ont quand même un poids important au sein des conseils d'administration (CASDIS). Mais tel n'est sans doute pas le cas dans le Nord, où le président du conseil général dispose d'une majorité absolue...

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Il n'y a en pratique ni gouvernance ni équilibre des pouvoirs. Il est plus facile de dire non à d'autres professions qu'à des infirmières ou à des pompiers, d'autant que l'on se sent à la merci d'un éventuel accident. La gouvernance doit donc garantir la transparence et clarifier les responsabilités.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. On en revient au financement : je maintiens que le financement des SDIS ne doit plus être globalisé dans le budget départemental et municipal. La départementalisation étant achevée depuis 2001, il est bon de faire le point en vue de redéfinir le pilotage du système.

M. David Habib, Président. Merci, messieurs.

À 10 heures : **M. Joseph Kergueris, président du conseil général et du conseil d'administration du SDIS du Morbihan, et M. Robert Cabé, Président du conseil d'administration du SDIS des Landes, accompagnés par Mme Élisabeth Maraval-Jarrier, chef du service juridique à l'Assemblée des départements de France (ADF).**

Présidence de M. David Habib

M. David Habib, Président. Nous accueillons maintenant deux présidents de conseil d'administration de services départementaux d'incendie et de secours – SDIS –, M. Joseph Kergueris, du Morbihan, et M. Robert Cabé, des Landes, qui représentent l'Assemblée des départements de France. Ils sont accompagnés de Mme Élisabeth Maraval-Jarrier, chef du service juridique à l'ADF.

Les trois rapporteurs, MM. Derosier, Ginesta et Mariani, ont souhaité, au cours de cette première journée consacrée au point de vue des acteurs locaux de la sécurité civile, vous entendre après avoir écouté trois directeurs de SDIS.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Nous étudions l'évolution des dépenses des SDIS au cours des dix dernières années, qui ont été marquées par la départementalisation.

Le rapport spécial sur la sécurité civile de M. Ginesta, au nom de la commission des Finances, fait apparaître une évolution significative des dépenses des SDIS liée à des recrutements importants alors que le nombre d'interventions est resté quasiment identique. Comment réduire ces dépenses ? Actuellement, elles n'ont aucune lisibilité financière puisqu'elles n'apparaissent pas sur les feuilles d'impôts locaux. Que pensez-vous de l'idée de créer une ligne sur la feuille d'impôt pour en faire état ?

Avez-vous procédé à une évaluation de la mise en œuvre de la mutualisation des moyens prévue dans la loi de 2004, que ce soit pour l'acquisition de matériels ou pour la formation ? Comment expliquez-vous qu'aient été créées quelque 80 écoles de formation départementales, à côté de l'École nationale des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP) ?

Votre avis sur ces différentes questions nous intéresse en vos qualités à la fois de présidents de conseils d'administration de SDIS et de membres de l'ADF.

M. Robert Cabé, Président du conseil d'administration du SDIS des Landes. J'irai droit au but et parlerai avec franchise : je pense que les SDIS ont besoin d'émancipation, c'est-à-dire que les présidents de conseils généraux-présidents de SDIS ne doivent pas se soumettre aux seules volontés de la direction de la Sécurité civile, la DSC. C'est une grave erreur d'avoir maintenu cette double tutelle et d'avoir un directeur départemental co-désigné par le président du conseil général-président de SDIS et par le préfet. Ce dernier est en effet amené à respecter les consignes de la direction de la Sécurité civile, qui ne cesse d'édicter des règles et des recommandations, des préconisations ou des quotas : il faut tant de colonels par sapeur-pompier, il faut obligatoirement un directeur départemental adjoint, etc. Autrement dit, la direction de la Sécurité civile décide et les SDIS payent. Il faut couper ce cordon ombilical. La décentralisation a montré que les présidents de conseils généraux sont capables, sans la moindre tutelle, d'assumer d'autres responsabilités tout aussi importantes.

Si l'on s'affranchit des directives de la Sécurité civile, on peut contenir les dérives budgétaires. Dans le département des Landes, nous avons diminué les effectifs de sapeurs-

pompiers professionnels de 10 % en six ans, sans remettre en cause la dimension opérationnelle. Cela passe par des décisions courageuses : déterminer le rapport entre les officiers et le nombre de sapeurs-pompiers professionnels, fixer l'organisation territoriale du service départemental, vérifier en permanence que le nombre de sapeurs-pompiers professionnels à chaque endroit est justifié. Cela suppose une remise en cause régulière de l'organisation. Le simple fait, par exemple, d'obliger les sapeurs-pompiers professionnels à changer de caserne à chaque prise de grade permet d'adapter les moyens humains en fonction des besoins opérationnels.

Pour contenir les dépenses de la sécurité et des départements, il faut s'affranchir de cette double tutelle, ce qui suppose une volonté politique. Un redressement de la situation commence par là.

M. Joseph Kergueris, Président du conseil d'administration du SDIS du Morbihan. J'ai une approche un peu différente. La question qui se pose est de savoir si l'on arrive à vivre tranquillement la séparation entre le logistique et l'opérationnel.

La tutelle du préfet est-elle justifiable et justifiée ? Selon moi, oui, dans la mesure où, en cas de crise grave en matière de sécurité civile, il n'y a qu'une seule personne qui peut rassembler les forces. Dès lors, pourquoi l'État ne reprend-il pas, purement et simplement, la responsabilité des SDIS ? Toutes les difficultés, dont celles évoquées par mon collègue, disparaîtraient.

Cela étant dit, nous avons à gérer le quotidien. Le souhait que je formule à ce sujet est qu'on ne le fasse pas selon une approche scolastique ou manichéenne. La réalité a profondément changé depuis dix ans : la démographie, la répartition de la population et sa moyenne d'âge ont évolué, le nombre de nos concitoyens âgés qui font appel aux pompiers dans des situations de difficulté majeure à leurs yeux a progressé, la structure socio-économique du pays s'est modifiée, de sorte que nous devons apporter des réponses nouvelles à des demandes nouvelles.

En Bretagne on observe, dans le territoire rural et rurbain, une assez grande diffusion de PME dont une partie significative sont des entreprises alimentaires travaillant à « froid négatif », avec tous les risques que cela peut représenter du fait de la manipulation de gaz spécifiques. Dans ces secteurs, les équipes de pompiers volontaires doivent avoir des compétences spécifiques et entretenues. Nous avons donc structuré le département en zones, à la tête desquelles nous avons disposé des équipes de pompiers professionnels pour encadrer une troupe de volontaires. Ce n'est pas une aberration.

Les pompiers sont confrontés à des situations qui présentent plus de risques et exigent une plus grande technicité qu'il y a dix ou quinze ans. J'ai assisté, un jour, dans une zone industrielle, à l'incendie d'une entreprise de retraitement de palettes de bois située à côté d'une cuve de gaz de 50 000 litres contiguë à une entreprise de production alimentaire stockant plusieurs milliers de mètres cubes de froid négatif. La situation s'approchait d'une question type d'examen de franchissement du grade de colonel. Elle a été gérée de façon adaptée par des équipes de volontaires conjointement avec des équipes de professionnels.

En tant que président de conseil général, je suis très sévère sur les grades et les rémunérations complémentaires. Mais je ne fais aucune comparaison avec les grades des militaires. Les SDIS ne sont pas des centres militaires. Ce sont des systèmes de sécurité civile « gradés ». Si je peux prendre une image, sur la passerelle du bateau qui mène de Lorient à Groix, se tient un bel officier en chemise blanche avec quatre barrettes de commandant ; le même uniforme et la même appellation sont portés par le commandant du

Boeing 747 ou de l'ATR. Il faut donc toujours distinguer ce que recouvre l'appellation. Beaucoup plus que le grade – de colonel ou de commandant –, ce qui m'importe, c'est la qualification professionnelle, la qualité de la personne et son positionnement par rapport à l'attaché principal, à l'administrateur ou à l'ingénieur divisionnaire.

Le fait que nous administrions des services nouveaux doit nous conduire à un réexamen opérationnel. Je partage à ce sujet les préoccupations de mon collègue. Ce n'est pas parce que des demandes nouvelles existent qu'il faut que nous répondions « présent » à toutes. Nous devons faire un tri entre celles qui doivent effectivement nous être adressées et les autres, comme les interventions relevant, à mes yeux, de la charge de l'assurance maladie ou des assurances tout court. La répartition des tâches doit être âprement discutée.

Pour ce qui concerne l'évolution des coûts, j'arrive à la même conclusion que mon collègue. La difficulté vient du fait qu'une direction d'administration centrale continue à s'exprimer comme étant la puissance publique exclusive, alors que nous assumons la négociation avec les organisations syndicales. Cela vaut également pour le personnel de la fonction publique territoriale. Qui fixe les normes, la valeur du point, les différences de grilles de rémunération entre un attaché principal de l'État et un attaché principal d'une fonction publique territoriale ? Nous sommes, en ce domaine, complètement dépendants. Il faut que la discussion soit ouverte. Personnellement, je ne rêve pas d'une fonction publique territoriale complètement déconnectée de la fonction publique nationale. Mais comment voulez-vous gérer de façon serrée des finances quand on vous change à tout moment, premièrement, les normes – ce qui impose de changer le matériel –, deuxièmement, les rémunérations, troisièmement, les conditions de service ?

J'ai vu un changement de conditions de travail entraîner une variation des coûts d'un million d'euros en un an. La transformation de 24 heures en 12 heures des gardes postées va entraîner une variation de plusieurs centaines de milliers d'euros. Pour pouvoir gérer cette modification, j'ai engagé il y a quatre semaines mon deuxième contrat d'objectifs et de moyens afin de déterminer les moyens financiers, mais ces derniers ne sont que le résultat du plan stratégique que nous avons établi concernant les véhicules, le mobilier, l'immobilier, le volume et la nature des activités.

Nous vous remettrons les textes que nous avons préparés sur les points soulevés dans le rapport.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Pour bien recentrer l'objet de notre réunion, je rappelle qu'elle a été décidée par le bureau de la commission des Finances pour identifier les paramètres responsables de l'explosion des dépenses de sécurité civile depuis la fin de la départementalisation. De 1996 à 2001, on pouvait considérer que l'augmentation des dépenses résultait de la mise à jour nécessitée par la réforme mais, depuis 2001, la dépense a cru de 45 % et le nombre de sapeurs-pompiers de 31 700 à 38 000 alors que le nombre d'interventions est resté relativement stable. Vous avez beaucoup de mérite, monsieur Cabé, d'avoir diminué vos effectifs de 10 % !

M. Robert Cabé. Cette diminution concerne les sapeurs-pompiers professionnels. Nous avons parallèlement fortement augmenté le nombre de sapeurs-pompiers volontaires.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Oui, mais ils sont rémunérés à la vacation. Ils ont un statut différent.

La dépense annuelle s'élève aujourd'hui à 5,5 milliards d'euros et s'accroît chaque année du fait de recrutements supplémentaires. Les salaires représentent 80 % de la dépense.

Le commandant de l'ATR et celui du Boeing portent le même titre mais ils ne reçoivent pas le même salaire alors que les lieutenants-colonels ont le même salaire dans tous les SDIS.

Notre mission a pour but de défendre le porte-monnaie du contribuable face à des corporatismes qui s'expriment parce qu'on a isolé les élus par rapport à des groupes. Il faut revoir le pilotage de l'ensemble.

L'État donne des directives mais ne paye pas. Les SDIS ne mutualisent pas suffisamment. On observe des écarts de 50 % pour l'acquisition d'un même matériel. Il n'est pas nécessaire de faire sur mesure, de « customiser » le matériel. En faisant des achats groupés, les Allemands obtiennent de meilleurs prix. Quoique cela ne représente que 20 % du total, ce n'est pas que sur un seul poste que l'on parviendra à faire des économies, mais sur tout un ensemble. Peut-être faut-il arrêter de recruter et revoir le régime de gardes. Actuellement, un sapeur-pompier fait 95 journées de garde de 24 heures par an, avec une moyenne annuelle de 140 interventions, soit une intervention et demi par jour de travail. Le travail d'un sapeur-pompier est, en effet, aléatoire : quand il arrive à la caserne, il ne sait pas s'il va travailler puisque cela dépend des phénomènes extérieurs. Le reste du temps est consacré à des entraînements et à des exercices.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Quel bilan tirez-vous, en tant que représentants de l'ADF, de la loi de 2004 ? Qu'y aurait-il à améliorer ?

M. Robert Cabé. Je considère que la loi de départementalisation est une bonne loi. Il faut un chef de file pour le financement. Cela aurait été une erreur de confier ce rôle aux communes car il y avait des disparités flagrantes entre elles. Il fallait trouver l'épicentre où les décisions pouvaient être régulées. Comme ce ne pouvait pas être les régions, il fallait choisir entre l'État et les départements. Adeptes de la décentralisation, je trouve que le département est le bon réceptacle de cette organisation.

Je ne crois pas à une renationalisation des SDIS. Je pense même qu'introduire cette idée dans le débat revient à souhaiter le *statu quo*. Selon moi, il faut, au contraire, conforter la départementalisation en allant jusqu'au bout de la logique de la double tutelle. Je vais illustrer mon propos par quelques exemples.

Premièrement, aujourd'hui, c'est le préfet qui établit le SDACR – schéma départemental d'analyse et de couverture des risques. Comme il ne paye pas, il peut être tenté d'exiger des moyens opérationnels supplémentaires dans tel ou tel secteur de la sécurité civile. Certains élus résistent, d'autres obtempèrent aux demandes du préfet. Dans les Landes, je sou mets le SDACR après négociation afin de veiller à ce qu'il n'y ait pas d'exigences trop prononcées de la part du préfet.

Deuxièmement, si la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France ne veut pas remettre en cause le dispositif actuel, c'est parce qu'il est favorable pour elle : elle négocie au niveau national avec des interlocuteurs en capacité d'écouter, de proposer et d'arbitrer, sachant que la facture sera envoyée aux départements. Le système est vicié. Plutôt que de débattre sur la nationalisation, à laquelle je ne crois pas un instant, il faut réfléchir au moyen de permettre au département d'assumer pleinement ses responsabilités.

Troisièmement, la grande mode actuelle chez les présidents de SDIS est de comparer combien d'IAT – indemnités d'administration et de technicité – ils ont attribué à leurs sapeurs-pompiers professionnels et à quel taux. Ceux qui prônent la limitation des dépenses sont souvent ceux qui accordent des IAT au coefficient 8. Je crois que c'est le cas, en particulier, dans les Alpes maritimes.

Je n'ai pas de honte à dire que, dans les Landes, il n'y a pas d'IAT.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. C'est très bien pour le contribuable !

M. Robert Cabé. Je ne veux pas passer non plus pour un négrier. Ce résultat repose sur une bonne négociation syndicale – nous sommes, depuis sept ans, le secteur du département où il y a eu le moins de jours de grève – et une amélioration des conditions de travail : l'année prochaine, nous aurons fini le plan d'équipement et le plan de casernement dans le SDIS. Soixante casernes seront neuves. J'ai dit aux organisations syndicales que nous ne passerions pas au régime indemnitaire de la fonction publique territoriale, en contrepartie de quoi un effort particulier serait fait pour les conditions de travail. Si l'on affirme clairement les objectifs, on peut obtenir des résultats.

Encore une fois, évitons de perdre notre temps à rediscuter de la renationalisation des SDIS. L'argument selon lequel il faut un préfet pour arbitrer est fallacieux. Le préfet est investi de la responsabilité opérationnelle. Or, il ne l'exerce que lorsqu'il y a un plan rouge, un plan Polmar ou un plan Orsec, déléguant le reste du temps sa responsabilité au directeur départemental. Et, même en cas de plan Orsec, il lui arrive de confier l'organisation des secours aux pompiers. De plus, les services de la DDE – la direction départementale de l'équipement – ne sont plus sous l'autorité du préfet mais sous celle du président du conseil général.

Enfin, il faut avoir le courage politique de revoir le droit de police. Un maire l'aurait mais pas un président de conseil général pour les questions de sécurité civile ? Il y a un manque de courage pour aller au fond des choses.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Faut-il intégrer les SDIS dans les services départementaux ?

M. Robert Cabé. Je pense qu'il faut garder l'établissement public parce qu'il est important que les communes soient présentes au conseil d'administration.

M. Joseph Kergeris. Ma position est identique. Il y a deux façons de gérer la relation avec un partenaire important : en exerçant l'autorité liée aux textes et à l'intégration ou en respectant scrupuleusement le contrat établi. Je suis pour ces deux moyens à condition que le département exerce toute sa responsabilité de patron de la politique de dépense.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Ce qui signifie que vous êtes pour le maintien de la situation actuelle.

Faut-il fiscaliser la dépense, c'est-à-dire l'identifier sur la feuille d'impôts locaux ?

M. Joseph Kergeris. Ayant été formé selon la tradition nord-américaine, je ne vais pas dire le contraire. Cela étant, une fois que l'on a répondu « oui, pourquoi pas ? », le travail commence.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Le but serait de réduire l'accroissement constant de la dépense. Quand un maire ou un président de conseil général augmente un peu les impôts, cela fait l'objet d'un débat au sein de son équipe. Les dépenses des SDIS augmentent sans aucune transparence alors qu'elles imposent aux départements et aux communes un engagement dans leur propre budget. Ce serait un moyen de responsabiliser la dépense.

M. Joseph Kergueris. Je serais assez favorable à cette solution pour une autre raison : elle serait également un moyen de pédagogie auprès de nos concitoyens en faisant apparaître la réalité de la présence des services de sécurité civile et leur coût.

M. Robert Cabé. Je suis beaucoup plus nuancé sur cette question. On peut très bien obtenir une stabilisation des dépenses des SDIS sans les faire obligatoirement apparaître sur la feuille d'impôts. Ce raisonnement peut s'appliquer à une multitude de services.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Certains SDIS doivent y parvenir mais ce n'est pas le cas général. Sinon, il n'y aurait pas une explosion de la dépense comme celle que nous constatons et qui nous fait nous réunir aujourd'hui.

Cela ne poserait pas de problème particulier puisque sont déjà indiquées sur la feuille d'impôts locaux la part communale, la part départementale et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères. La dépense des SDIS est une charge individualisée par département et non une charge nationale. Elle n'a rien à voir avec le coût de la gendarmerie, de la police ou des infirmières dans les hôpitaux.

M. Robert Cabé. Bien que figurant sur la feuille d'impôts locaux, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne cesse d'augmenter.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Cette augmentation est due à un changement de mode de traitement. Le passage du physico-chimique au bactériologique entraîne des dépenses supplémentaires. Il y a une raison, tandis que l'augmentation des dépenses des SDIS n'a pas de véritable justification. Les élus se heurtent souvent à un corporatisme de la part des syndicats de sapeurs-pompiers.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. En tant que présidents de SDIS, seriez-vous partisans, puisqu'une permanence doit être exercée vingt-quatre heures sur vingt-quatre, d'un système de 3x8 plutôt que le mode de garde de 24 heures demandé par la DSC ? Cette norme est-elle respectée dans les Landes ?

Deuxièmement, trouvez-vous normal que des sapeurs-pompiers professionnels soient, quand ils ne sont pas de garde – la moyenne étant de 95 gardes de 24 heures par an –, sapeurs-pompiers volontaires dans un autre centre de secours, voire dans un autre département ?

Troisièmement, quelle est l'articulation SDIS-SAMU dans vos départements respectifs et quelle est la position de l'ADF à ce sujet ?

M. Joseph Kergueris. Il faudrait consacrer tout le temps restant à l'articulation SPP-SPV... Je vous renvoie au texte que nous avons préparé à ce sujet. Nous avons une position plutôt souple.

Concernant le temps de travail, nous sommes ouverts à tout à condition que les grands principes nationaux s'appliquent : spécificités du travail dans une caserne de sapeurs-pompiers professionnels et dans une caserne de sapeurs-pompiers volontaires, nature des contraintes auxquelles sont soumis les sapeurs-pompiers, transparence absolue. Nous avons un vrai débat avec les syndicats sur le temps et sur la nature du travail.

Compte tenu de la particularité des risques auxquels sont confrontés aujourd'hui les sapeurs-pompiers, la présence des sapeurs-pompiers professionnels chez les volontaires est souvent utilisée comme temps de formation spécifique.

L'articulation SDIS-SAMU est au cœur d'un vrai débat. Je suis mal placé pour en parler puisque le médecin qui est colonel des pompiers de mon département est le directeur d'un des principaux SAMU. Entre les « blancs » et les « rouges », il y a un *modus vivendi*, mais contractuel.

On évoque peu un troisième élément du triptyque : les ambulances privées.

M. Robert Cabé. L'articulation SDIS-SAMU ne pose pas de difficultés puisque nous avons signé la convention tripartite. Cependant, la sous-rémunération des SDIS lorsqu'ils accomplissent des missions qui ne sont pas les leurs pour pallier la carence du SAMU est un véritable scandale : 105 euros l'intervention contre 365 euros lorsque c'est un ambulancier. L'État a procédé à un arbitrage extrêmement favorable aux ambulanciers qui coûte cher à la sécurité sociale et qui devrait être corrigé.

Concernant votre deuxième question, pour moi, il n'y a pas des pompiers professionnels d'un côté et des sapeurs-pompiers volontaires de l'autre. J'ai rayé de la liste 300 sapeurs-pompiers volontaires parce qu'ils n'accomplissaient plus ni la formation, ni les manœuvres. Dans le même temps, j'ai pu, grâce à la rénovation des casernes et à l'achat de matériels corrects, recruter 700 pompiers volontaires, après avoir baissé, comme je l'ai indiqué, le nombre de pompiers professionnels de 10 % en six ans. Sur une intervention, c'est le pompier le plus gradé, qu'il soit professionnel ou volontaire, qui commande. Cela change énormément le cours des choses.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Ma question était différente : est-il normal que les SPP soient SPV en dehors de leur temps de garde ?

M. Robert Cabé. Je vais être sincère : je l'ai fait dans des cas de dépassement d'horaires. Lorsqu'une intervention dépasse huit heures de quelques minutes, le double statut apporte une souplesse d'organisation.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. C'est une niche fiscale !

M. Robert Cabé. Cela n'est pas l'objectif. Toutefois, le fait de systématiser l'articulation SPP-SPV peut être très mal vécu. La maîtrise des dépenses des SDIS, qui sont dues pour 73 % – et non 80 % – aux salaires, passe, selon moi, par le développement du volontariat et par la maîtrise du nombre de pompiers professionnels.

Pour ce qui concerne le temps de travail, j'ai été tenté d'appliquer les 3x8 mais je me suis rendu compte que cela serait plus coûteux pour le SDIS. Aujourd'hui, 24 heures de présence représentent 16 heures de travail. Avec les 3x8, il faudrait payer les 24 heures. Si une heure de présence en caserne est prise en compte comme une heure de travail, la question pourra être reconsidérée. On pourra imaginer d'appliquer les 2x8 pour assurer une couverture de 7 heures à 23 heures, période où il y a le plus d'interventions, par des professionnels, la nuit et le week-end étant couverts par des volontaires.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. L'ADF a-t-elle mené une réflexion, voire une action, pour promouvoir la mutualisation, d'une part des achats de matériel, d'autre part des moyens et des dépenses en matière de formation, étant rappelé qu'il existe 80 écoles locales ?

M. Joseph Kergueris. L'ADF n'est pas l'autorité de tutelle de l'ensemble des départements français. Le débat est ouvert et les points de vue sont très différents. C'est

souvent d'ailleurs lors de leur rencontre à l'ADF que les responsables des SDIS débattent par le menu des questions que vous avez posées.

Concernant les écoles de formation, tout dépend de ce qu'on met derrière le mot : cela peut être de simples plateformes d'entraînement comme des plateaux techniques très coûteux. Nous utilisons, pour notre part, une entreprise privée d'offre de services qui intervient normalement pour les industriels. Nous vous renvoyons au texte que nous avons préparé à ce sujet.

M. Robert Cabé. Je laisse Mme Élisabeth Maraval-Jarrier compléter au nom de l'ADF.

Mme Élisabeth Maraval-Jarrier, chef du service juridique à l'Assemblée des départements de France. Les écoles départementales s'occupent de la formation des volontaires. Une réflexion à leur sujet vient de débiter à l'ADF et porte essentiellement sur leur équipement. Un début de mise en œuvre est réalisé dans les départements alsaciens mais, comme cela fait relativement peu de temps que les départements sont aux commandes, cela n'a pas encore produit les effets souhaités.

La mutualisation concerne non seulement les achats de matériel, par le biais de groupements d'achat, mais également les fonctions et les personnels dans les secteurs comme l'informatique, les services juridiques ou les services immobiliers, ou encore l'organisation des ateliers au sens large du terme. Or il existe des obstacles juridiques à leur réalisation parce que les dispositions du code général des collectivités territoriales concernant les SDIS n'ont été conçues que dans la relation SDIS/Communes et EPCI. Il y a manifestement un toilettage à faire en la matière.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Si la réglementation européenne nous imposait de considérer chaque heure de présence sur le lieu de travail comme une heure de travail, cela ne remettrait-il pas en cause la garde de 24 heures ?

Mme Élisabeth Maraval-Jarrier. Quand on regarde la jurisprudence, notamment la récente décision du tribunal administratif de Rennes contre le SDIS du Finistère ou ce qui s'est passé pour le SDIS de La Réunion, on s'aperçoit que toute la problématique repose sur la définition du travail effectif pendant la période de garde. Le décret parle d'équivalences. Or je ne pense pas que la réglementation européenne condamne les équivalences car le même problème se pose dans le domaine social avec les heures de veille. Le rapport présenté à la Conférence nationale sur les services d'incendie et de secours (CNSIS) sur le temps de travail fait le point de la réglementation. Nous vous en fournissons une copie. On s'oriente plus vers un assouplissement du régime des équivalences que vers une vraie définition une heure pour une heure.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Les débats sur la réglementation européenne sont en cours et il y a un risque.

Mme Élisabeth Maraval-Jarrier. Dans son bilan du décret de 2001, l'ADF a indiqué que les présidents de SDIS souhaitaient avoir un peu de temps devant eux afin de ne pas avoir à sortir brusquement du système actuel, sachant que les syndicats demandent à conserver les gardes de 24 heures, avec une heure de présence comptée comme une heure de travail. Une sortie brusque du système actuel provoquerait un séisme financier.

M. David Habib, Président. Nous vous remercions, messieurs et madame.

M. Robert Cabé. Nous comptons sur vous pour supprimer la double tutelle !

M. David Habib, Président. Nous allons en parler au préfet que nous recevons après vous.

À 11 h 00 : M. Bernard Niquet, préfet de la région Lorraine et de la Moselle, préfet de la zone de défense Est

Présidence de M. David Habib

M. David Habib, Président. Nous sommes heureux d'accueillir M. Bernard Niquet, préfet de la région Lorraine et de la Moselle, préfet de la zone de défense Est, après que nos trois rapporteurs – M. Georges Ginesta, membre de la commission des Finances, M. Thierry Mariani et M. Bernard Derosier, tous deux membres de la commission des lois – ont souhaité entendre un préfet de zone concernant son rôle dans la mise en œuvre et la coordination de la sécurité civile.

Déjà ce matin, lors de l'audition de différents acteurs de la société civile, dont trois directeurs de services départementaux d'incendie et de secours – SDIS – et deux représentants de l'Assemblée des départements de France (ADF), la question de la gouvernance et du rôle de l'État, donc des préfets, a été soulevée à plusieurs reprises.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Monsieur le préfet, je commencerai par une question provocante : le préfet a-t-il encore sa place dans le dispositif, sachant – point sur lequel les présidents de conseil général que nous avons auditionnés ont appelé notre attention –, d'une part, que les maires exercent un pouvoir de police, et d'autre part, que c'est le département qui paie en la matière ?

M. Bernard Niquet. Avant de répondre à votre question, afin de mieux présenter mon rôle, permettez-moi de vous parler de la zone de défense Est, dont je suis le préfet. Cette zone est très grande puisqu'elle comprend 900 kilomètres de frontières – avec la Belgique, le Luxembourg, l'Allemagne et la Suisse – et recouvre cinq régions – la Lorraine, dont je suis le préfet, l'Alsace, la Champagne-Ardenne, la Bourgogne et la Franche Comté – et dix-huit départements. C'est une zone confrontée à d'importants risques technologiques puisqu'elle compte une centrale de production nucléaire, cinquante-cinq établissements industriels, cinq grands barrages, des dépôts pétroliers, trois installations prioritaires de défense et douze établissements classés « Seveso seuil haut ». Elle est régulièrement traversée par des matières dangereuses, en particulier par le train Castor, qui achemine les déchets nucléaires de La Hague vers l'Allemagne.

La zone de défense Est doit faire face à des risques liés aux infrastructures routières, en raison de la présence de grands tunnels, et à des risques ferroviaires, avec les lignes TGV Sud et Est, des gares importantes, les ports de Strasbourg et de Metz, et des aéroports – Bâle-Mulhouse, Strasbourg, Metz-Nancy-Lorraine, Chalons-Vatry.

Elle doit également faire face aux risques naturels que sont les inondations, avec trente-deux cours d'eau répertoriés, et les séismes, ainsi qu'aux risques liés à des manifestations comme le Bol d'Or, sur le circuit de Nevers-Magny-Cours, les Eurockéennes de Belfort et divers grands rassemblements de gens du voyage. C'est ainsi que l'été dernier, une vingtaine de milliers de gens du voyage se sont rassemblés, avec 3 000 caravanes, sur la base de Toul-Rosières, dans le département de Meurthe-et-Moselle.

Une telle situation nécessite une approche supradépartementale, seule susceptible de mobiliser des moyens exceptionnels, de mutualiser les formations et de planifier les opérations, tout en laissant la gestion de crise aux acteurs les plus proches que sont les préfets de département et les maires, ceux-ci conservant au sein de leur commune la plénitude de leurs attributions.

Lorsque surviennent des crises, le préfet de département assure la coordination entre les services de gendarmerie, de police nationale, les SDIS et divers services de sécurité comme le SAMU et le SMUR.

Le préfet de zone, quant à lui, assure la mise en cohérence des moyens lors de crises importantes qui ne peuvent être assumées par le seul département, sans toutefois se substituer aux autorités locales. Voilà quelques jours, nous avons participé, au sein de la zone de défense Est, à un exercice national de pandémie grippale, qui a mobilisé les centres opérationnels tant au niveau national que zonal. De même, nous contribuons à la préparation du prochain sommet de l'OTAN, qui se tiendra à Strasbourg les 3 et 4 avril en planifiant le dispositif de secours, en relation avec les dix-huit SDIS de la zone. L'aspect opérationnel de cette opération, qui représente la mobilisation de 300 engins et de 1 100 personnes, sera confié aux préfets des départements concernés et au préfet de la région Alsace.

Le préfet, représentant de l'État, a donc toute sa place dans le dispositif. Il ne s'agit pas d'un retour de l'État, celui-ci n'ayant jamais été absent, mais d'un travail de « coproduction ». Lorsque survient une crise grave ou un accident, le préfet est chargé de la préparation des opérations et de la mise en œuvre des plans, en collaboration avec l'ensemble des partenaires.

Nous savons tous, monsieur le député, que lorsque survient un drame, qu'il soit lié au vent, au feu, au froid ou à l'eau, c'est vers le préfet, donc vers l'État, que se tourne la population. C'est au préfet qu'il appartient de répondre aux questions qu'elle se pose, avec ses moyens propres et, si nécessaire, des moyens externes. Sa place est donc pleine et entière dans le dispositif. Afin de pouvoir faire face, jour et nuit, aux drames qui surviennent, le préfet est en contact permanent avec le terrain. Généralement, le sous-préfet de permanence ou le directeur de cabinet du préfet filtre les informations et juge s'il convient que le préfet se rende sur les lieux du drame. Ce dernier, je le répète, est irremplaçable dans la gestion des crises quotidiennes. Je suis préfet depuis plusieurs années, et j'ai souvent été confronté à des drames. Tous ont nécessité ma présence aux côtés du maire de la commune.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Vous parlez de coproduction. Il y a pourtant bien quelqu'un qui paie.

M. Bernard Niquet. Dois-je rappeler que l'effort de l'État en matière de sécurité civile avoisine les 900 millions d'euros ?

Il est vrai que, par l'intermédiaire du préfet, c'est finalement l'État qui commande, mais il le fait à parité avec les maires, qui sont des élus. En matière de gestion des risques, les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques ne sont arrêtés par le Préfet qu'après avoir été approuvés par le conseil d'administration du SDIS, auquel sont associés les membres du conseil général et les maires, également associés au niveau national dans le cadre de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS). Il s'agit donc bien d'une coproduction.

Souhaitez-vous, monsieur le député, que le préfet disparaisse de la coordination ?

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Pas du tout ! Compte tenu des risques qui existent dans votre région, il est évident que l'État a un rôle à jouer. Mais je ne suis pas persuadé que la présence du préfet soit nécessaire lors des accidents de la circulation, par exemple.

M. Bernard Niquet. Monsieur le député, en juin dernier, un dramatique accident de la route s'est produit près de Metz. Je me suis naturellement rendu sur les lieux, où se trouvaient le sous-préfet de Forbach, territorialement compétent, et les services de gendarmerie. Je n'ai pas eu à prendre la moindre décision, car les dispositifs de secours ont très bien fonctionné, mais je considère que ma présence était indispensable. Et je puis vous assurer que le maire était heureux de pouvoir compter sur le préfet pour annoncer aux parents la mort de leur enfant ! Par mon intermédiaire, c'est l'État qui était présent.

Ce drame m'a permis en outre d'insister auprès du président du conseil général pour que soit enfin installé un radar sur ce tronçon routier. L'État régional ne doit pas se contenter, avec le préfet, d'exercer son autorité : il doit apporter une valeur ajoutée et faire preuve d'humanité lorsque des drames affectent nos concitoyens.

M. Bernard Derosier. Bien loin de nous l'idée de vouloir diminuer le rôle des préfets. Cependant, estimez-vous, en votre qualité de préfet de département, que le président du SDIS pourrait, au même titre que le maire, assumer la responsabilité opérationnelle des opérations ? La coordination entre les SDIS et les SAMU des différents départements de votre zone est-elle satisfaisante ?

M. Bernard Niquet. Le président du SDIS est parfaitement capable d'assurer cette coordination, mais les pompiers, les services de police nationale et de gendarmerie sont sous l'autorité directe et immédiate du préfet de département.

Je reviens sur la notion de coproduction. La responsabilité du maire se limite à la commune, tandis que celle du préfet, plus générale, s'applique lors des crises plus graves qui nécessitent l'intervention d'autres partenaires, et donc une plus large coordination.

S'agissant de celle entre le SDIS et le SAMU, je n'ai pas connaissance du moindre dysfonctionnement dans le département de la Moselle, pas plus que je n'en avais connu dans les départements de la Vienne et des Yvelines. Les comités départementaux fonctionnent en parfaite synergie dans tous les départements.

En matière de santé, l'État, en cas de crise urgente, intervient, dans le cadre de la zone de défense, au moyen des services qui relèvent, d'une part, des agences régionales d'hospitalisation et, d'autre part, du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Récemment, ces derniers ont été regroupés en DREAL – direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement – dont le directeur, pour la région Lorraine, est également le directeur régional de l'industrie, qui, lui-même, est le correspondant des DREAL des quatre autres régions qui constituent la zone de défense. Il participe ainsi, au niveau zonal, à la planification des risques sur l'ensemble de la zone.

Un tel regroupement n'existe pas pour les actuelles agences régionales d'hospitalisation, ni pour les futurs établissements que seront les agences régionales de santé. Il serait utile que l'État central, à travers le préfet de zone et le préfet délégué pour la zone de défense, dispose d'un interlocuteur unique, qui représenterait l'ensemble des régions. Or, les textes en préparation n'en font pas mention.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Le rôle de coordination et de représentant de l'État assumé par le préfet est incontestable, mais les préoccupations de notre Mission sont essentiellement financières : la réflexion engagée par la commission des Finances a pour objet de faire cesser l'inflation budgétaire, en particulier celle qui affecte les SDIS. L'État maîtrise parfaitement le budget qu'il consacre aux SDIS – même si nous le jugeons

insuffisant : bien qu'il assume l'achat des aéronefs, indispensables pour combattre les feux de forêt, ses dépenses sont en effet restées stables. À l'inverse, celles engagées par les SDIS, qui atteignent 4,2 milliards d'euros, ont augmenté depuis 2001 de 45 %.

Les SDIS doivent parvenir à mutualiser leurs achats et à freiner l'embauche permanente de sapeurs-pompiers, dont les salaires représentent presque 80 % des dépenses. Or, leur nombre est passé de 28 000 à 38 000 !

Il convient, en outre, d'éviter les doublons entre l'assurance maladie et les pompiers. Sait-on que celle-là paie pour des ambulances en faction – pour un coût qui dépasse les 300 euros la nuit – et qui, de ce fait, ne sont pas utilisées pendant ce temps dans les hôpitaux, ce qui n'empêche pas que ceux-ci sortent, l'accroissement de leur quantité de travail justifiant ainsi leur demande supplémentaire en matériel et en hommes ? Il faut savoir qui décide, entre le 18 et le 15.

M. Bernard Niquet. Je ne pourrai vous aider à freiner l'inflation du budget des SDIS, mais je vous suggère d'explorer certaines pistes, comme l'utilisation du fonds d'aide à l'investissement – FAI – qui intervient aujourd'hui pour 8 à 10 % de leurs investissements, même si ce fonds, financé par l'État, n'a pas donné les résultats attendus par l'État et la représentation nationale en n'ayant pas su éviter le saupoudrage.

Son objectif était de mettre à disposition des SDIS des matériels utilisables par tous et donc susceptibles d'être mutualisés, mais il a été utilisé différemment selon les zones. Pour le répartir, certaines se sont appuyées sur les quotas de population, d'autres ont préféré soutenir les investisseurs ou encore, comme la zone Est, prendre en compte les aspects fiscaux de chaque département.

Le dispositif avait été salué par la Cour des comptes comme étant le moins mauvais, mais le système fonctionne mal. Lorsque se sont produits les feux de forêt, il y a deux ans, seuls vingt véhicules de feu ont pu être utilisés sur les quatre-vingts véhicules existants, du fait du nombre de sapeurs-pompiers en vacances pendant cette période estivale.

Le FAI, dont le préfet de zone est en quelque sorte le répartiteur, doit évoluer – je parle ici en mon nom personnel, sans engager le directeur de la Sécurité civile ni le ministère de l'Intérieur.

Tout d'abord, l'État a instauré un préciput et conserve une somme de l'ordre de 20 à 23 % de l'ensemble des sommes réparties, ce qui lui a permis de développer les systèmes de communication ANTARES et ACROPOL. Les quelque 80 % restants sont répartis entre les zones par les préfets de zone et entre les SDIS, après avis des commissions locales au sein desquelles, je le rappelle, les élus sont représentés.

La procédure administrative est tellement lourde que les délais sont très souvent dépassés, rendant impossible l'achat des équipements. Il serait plus simple de déléguer cette responsabilité au préfet de zone, qui pourrait effectuer la répartition en s'appuyant sur les SDIS. Je rappelle qu'à ce jour, nous ne connaissons pas encore le montant du fonds d'aide à l'investissement pour l'année 2009.

Une autre formule consisterait à supprimer le préciput. L'État, par l'intermédiaire de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), fixe aux préfets de zone des priorités en matière d'acquisition de matériel. Ces derniers, lorsqu'ils procèdent à la répartition du fonds, privilégient les systèmes de communication ainsi que les départements les plus modestes, qui n'ont pas toujours les moyens d'acquérir des équipements. Pourquoi,

alors que dans certains départements l'aide du FAI n'excède pas 4 000 euros, ne pas accorder une prime à ceux qui s'associent avec un département voisin pour mutualiser l'acquisition de matériels ? Pour la mise en œuvre d'ANTARES, par exemple, une convention a été établie entre l'État et le SDIS.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. La double commande est source de dépenses supplémentaires. Après les inondations dramatiques de Vaison-la-Romaine, le département du Vaucluse s'est suréquipé pour pouvoir faire face à des catastrophes improbables. Les responsables politiques ont tendance à engager les dépenses nécessaires pour prendre le plus de précautions possibles.

M. David Habib, Président. Le Président du conseil d'administration du SDIS des Landes nous a indiqué que le préfet avait exigé que le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) couvre les risques technologiques, bien qu'il n'existe pas la moindre usine chimique dans le département des Landes. Même s'il doit être approuvé par le conseil d'administration du SDIS, le SDACR semble traduire la volonté de couvrir un maximum de risques.

M. Bernard Niquet. Cette volonté existe, j'en conviens, mais les catastrophes n'arrivent pas qu'aux autres. Lorsque j'étais préfet des Yvelines, je me suis rendu impopulaire aux yeux du maire de Maisons-Laffitte, M. Jacques Myard, et du maire du Pecq, le sénateur Alain Gournac, pour les avoir empêchés de construire un lycée en zone inondable, considérant que la crue centennale n'est pas réservée au voisin. Le ministre de l'Environnement de l'époque, M. Serge Lepeltier, s'est déplacé à deux reprises, et je me suis même retrouvé dans le bureau du Premier ministre, puis dans celui du Président de la République. M. Myard étant très pratiquant, je lui ai suggéré alors d'en référer au pape... En tout cas, l'évêque de Versailles, puisqu'il s'agissait d'un lycée catholique, m'a remercié d'avoir su me montrer ferme, car le lycée a finalement été construit à Sartrouville, dans un superbe environnement.

M. David Habib, Président. C'est tout le problème de la capacité des élus à évaluer les risques.

M. Bernard Niquet. Il y a quelques années, en qualité de collaborateur du précédent chef de l'État, je me suis rendu dans la Somme après de fortes inondations, où j'ai rencontré, en compagnie du maire d'Amiens, M. de Robien, des personnes ruinées, matériellement et moralement. Toutes posaient la même question : pourquoi, voilà trente ans, l'État nous a-t-il laissé construire dans ces zones ? Je n'ai jamais oublié cela. Pourtant, si le préfet de l'époque avait pris des arrêtés d'interdiction, que n'aurait-il entendu – y compris de la part de certains élus ?

M. David Habib, Président. Nous vous remercions d'avoir bien voulu répondre à nos questions.

À 11 heures 45 : **M. Marc Giroud, directeur du service d'aide médicale d'urgence – SAMU – de Pontoise, président de SAMU de France**

Présidence de M. David Habib

M. David Habib, Président. Ce matin, nous avons eu la volonté d'explorer la réalité du terrain des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), en auditionnant des directeurs de SDIS, des présidents de conseil général et un préfet de zone. Comme M. Georges Ginesta l'a rappelé, notre mission d'évaluation et de contrôle a pour but, d'abord, de vérifier la bonne utilisation des fonds publics, ensuite, de trouver les moyens d'éviter une inflation des demandes en la matière.

Les services d'aide médicale d'urgence (SAMU) ont été cités à plusieurs reprises lors de nos premières auditions, et il nous a semblé utile d'entendre un de leurs responsables. M. le docteur Marc Giroud, directeur du SAMU de Pontoise, a accepté de participer à nos travaux.

Nos trois rapporteurs sont M. Georges Ginesta, de la commission des Finances, M. Bernard Derosier et M. Thierry Mariani, membres de la commission des Lois.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Monsieur le directeur, nous souhaitons vous entendre expliquer, à partir de votre expérience de l'ensemble du territoire national, comment s'articulent aujourd'hui les SAMU et les SDIS, eu égard à quelques tensions antérieures alimentées par les uns et par les autres. Cette relation est-elle satisfaisante, a-t-elle des conséquences financières et peut-elle être améliorée – notre collègue Ginesta rappelant régulièrement la nécessité de diminuer les dépenses des SDIS ?

M. Marc Giroud. Une précision : je suis le directeur du SAMU de Pontoise, mais aussi le président de SAMU de France.

La question des finances n'étant pas au cœur de mon métier – de mon savoir et de mon expérience – ni de celui de SAMU de France, je vous répondrai donc plutôt sous l'angle de la coordination et de ses retentissements positifs ou négatifs, sachant qu'une bonne coordination contribue à dépenser efficacement et à optimiser les moyens.

À mes yeux, la coopération entre SAMU et pompiers est beaucoup plus simple qu'on ne le dit. Vous évoquez des tensions alimentées de part et d'autre, mais citez-nous des cas où SAMU de France les a alimentées ! Nous ne nous situons pas du tout dans ce registre et je ne suis donc pas là pour porter des griefs. Lorsque les ministres nous ont réunis, à la demande du Président de la République, il y a maintenant un an, pour travailler sur le fameux référentiel commun de l'organisation des secours à personne et de l'aide médicale d'urgence, je leur ai dit que notre travail en commun avec les sapeurs-pompiers est plus que bon – il est exemplaire – et je leur ai demandé de nous aider en nous indiquant d'autres services publics qui coopèrent mieux et plus que nous. J'attends la réponse des ministres à cette question et l'exemple qui nous serait ainsi donné ! Au contraire, certains pourraient s'inspirer de nos pratiques car, même si des difficultés entre SAMU et pompiers se présentent de temps en temps, c'est précisément parce que nous travaillons beaucoup ensemble et au quotidien.

La relation pompiers-SAMU est exemplaire grâce à notre complémentarité et, surtout, à notre culture commune. Je reconnais aux pompiers, et c'est - j'en suis certain -

réciproque, le sens du service public et de l'engagement auprès des malades. Entre eux et nous, c'est viscéral, chromosomique, nous vivons cet engagement en permanence et il nous rapproche. On ne peut pas en dire autant d'autres partenaires ; j'en parlerai. Et lorsque nous nous sommes réunis voici un an pour élaborer ce référentiel commun, c'est précisément le critère patient – l'intérêt du malade – qui a permis aux deux parties de s'entendre : à chaque fois que l'un démontrait à l'autre que telle pratique était préférable, moins compliquée, plus rapide pour le patient, nous tombions aussitôt d'accord.

Dans le courrier par lequel j'ai été convié à participer à cette audition, vous m'avez demandé à quoi sert le référentiel. Les textes que nous avons précédemment écrits – auxquels j'avais contribué en 1990 – ayant vieilli, il était intéressant de les mettre au goût du jour, et cet exercice, certes long et parfois difficile – une centaine d'heures – s'est révélé très productif. Ce référentiel décline trois principes.

Le premier est que la régulation médicale exercée par les SAMU est déterminante pour le « juste soin ». Nous n'appliquons évidemment pas le juste soin en fonction de préoccupations économiques, mais pour répondre au besoin du patient. Cela étant dit, cette régulation est sans aucun doute positive au plan économique car elle permet de dépenser en fonction d'une utilité appréciée par le médecin régulateur.

Le deuxième principe est celui de la médicalisation par les ambulances du SAMU, mais seulement quand c'est nécessaire.

Le troisième principe – mentionné en premier dans le texte – est la proximité, qui met en avant l'avantage des sapeurs-pompiers, toujours les plus rapides.

Ce référentiel apporte trois choses.

D'abord, il permet d'accroître la rapidité à différentes étapes, car nous avons prévu des départs réflexes, des bilans simplifiés, mais aussi des automatismes, des absences de discussions – et le Président de la République a eu raison d'être très ferme sur ce dernier point qui relève du bon sens. Dans certains cas en effet, on parlait alors qu'il était possible d'agir tout de suite quitte, éventuellement, à en discuter après.

Le référentiel facilite ensuite la coordination grâce notamment à une information systématique et au développement de l'informatique dans une perspective de progrès.

Enfin – et c'est formidable –, nous avons créé ensemble, formellement, une démarche qualité qui n'existait auparavant que de manière informelle.

Restent deux problèmes.

Premièrement, les difficultés dont vous faites état en matière de coordination existent surtout entre pompiers et ambulanciers privés – et non entre pompiers et SAMU. Ces problèmes sont lourds, pratiquement ingérables, et cause des doublons. Autant il est possible d'améliorer encore certains points dans la relation pompiers-SAMU, même si elle est déjà exemplaire, autant je ne sais pas comment faire s'agissant des pompiers et des ambulanciers privés. Les ambulanciers nous disent vouloir faire avec nous exactement comme nous faisons avec les pompiers, mais nous n'avons pas besoin de faire avec l'un ce qui est déjà très bien fait avec l'autre, car les ambulanciers ne respectent, bien souvent, ni les délais ni leurs engagements pris avec nous..., sans compter les problèmes de formation, d'équipements et même de commandement ! En cas de problème – et c'est rare – avec les sapeurs-pompiers, nous savons à qui nous adresser pour le régler, pas avec les ambulanciers privés.

Cette situation s'ajoute à celle des médecins généralistes, sur laquelle vous légiférez dans le cadre de la loi hôpital, patient, santé, territoires. Bon courage, car il n'y a pas forcément les troupes sur le terrain ! Il faut être réaliste : nous assumons, avec les pompiers, ces difficultés.

Deuxièmement, depuis quelque temps, les pompiers recrutent des infirmiers de sapeurs-pompiers (ISP) – l'absence de concertation préalable sur ces ISP a d'ailleurs alimenté nos récentes discussions –, lesquels se sont mis à accomplir des actes allant au-delà des compétences des infirmiers, avec tous les problèmes que cela peut poser en termes de sécurité et de qualité des prises en charge des patients. En outre, l'implantation de ces ISP crée des doublons en certains endroits du territoire déjà bien couverts par le service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR). De plus, ces infirmiers ont presque toujours été recrutés dans les hôpitaux, dont on connaît les problèmes d'effectifs infirmiers. Ils sont payés plus cher et bénéficient d'incitations plus fortes, d'exonérations d'impôt, etc. Résultat : si nous demandons à une infirmière hospitalière agissant comme volontaire chez les sapeurs-pompiers de venir le lendemain travailler à l'hôpital, elle nous répond par la négative car elle sera chez les pompiers ! Enfin, ce recrutement a été mis en place sans coordination des plannings. Même si cette situation n'est pas du tout de l'ordre de l'exemplaire, elle est cependant marginale et nous en discutons. Le référentiel commun aborde timidement ce problème, mais seulement dans les perspectives, des protocoles d'emploi de ces infirmiers étant prévus à l'échelle nationale, et nous participerons, avec la Haute autorité de santé, à leur validation. Cependant, rien n'est prévu concernant l'implantation territoriale des ISP. Quant aux conventions entre les hôpitaux et les sapeurs-pompiers, nous n'avons pas encore commencé à y travailler.

En résumé, sur le plan de la coordination, les relations entre sapeurs-pompiers et SAMU sont excellentes, l'ombre des infirmiers de sapeurs-pompiers ne nous préoccupant que secondairement.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Un exemple : s'ils sont appelés par le directeur d'une maison de retraite en raison de l'indisponibilité de l'ambulance, les pompiers ont-ils le droit sans être accompagnés d'un médecin de transporter une personne qui n'est pas malade, mais simplement âgée et sous perfusion ?

M. Marc Giroud. C'est vous qui votez la loi ! Il ne m'appartient pas de vous répondre.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Si, vous êtes là pour ça !

M. Marc Giroud. Il est bien que le pompier puisse le faire dans le cadre où nous travaillons aujourd'hui, à savoir en lien avec la régulation médicale qui apprécie au cas par cas – il n'est pas possible de répondre de manière générale à votre exemple. C'est d'ailleurs ce qui se fait dans la pratique, de manière sûre et efficace.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Le sapeur-pompier a besoin d'une autorité médicale pour effectuer le transport.

M. Marc Giroud. Elle fonctionne, monsieur le député !

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Si vous vous entendez parfaitement entre vous, ce n'est pas forcément le cas avec l'ensemble du corps médical, notamment avec les ambulanciers qui en font partie !

M. Marc Giroud. Les ambulanciers font plutôt partie du système de soins.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Si nous sommes réunis aujourd'hui, c'est pour appréhender le problème dans son ensemble.

M. Marc Giroud. Vous ne verrez pas de pompier faire, dans une maison de retraite, quelque chose qui n'a pas été coordonné, validé par le médecin régulateur. Même si vous pouvez me citer un cas, globalement ce n'est pas ainsi que cela marche !

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Ce n'est pas ainsi que cela devrait marcher.

M. Marc Giroud. Je vous donne mon opinion : ce système de coordination, de bilan sur place fonctionne remarquablement bien – avec sans doute quelques loupés... comme partout.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Autre question : sur la coordination entre le 15 et le 18, qui décide du prompt secours ? S'il y a prompt secours, ce sont les sapeurs-pompiers, sinon c'est le staff médical.

M. Marc Giroud. C'est le cas.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Vous êtes dans un monde parfait !

L'assurance-maladie paye plus de 300 euros la nuit des ambulances en astreinte, qui ne sont pas forcément utilisées si, l'appel étant reçu sur le 18, le pompier décide d'envoyer ses collègues faire l'intervention. Cela autorise les sapeurs-pompiers à demander toujours plus d'effectifs et plus de matériels, la sécurité sociale – et donc *in fine* l'assuré – continuant à payer des ambulances en astreinte sous-utilisées. Aujourd'hui, il faut coordonner les deux, nous dire qui doit faire quoi, qui a autorité sur qui !

M. Marc Giroud. Vous soulevez deux problèmes : celui de la relation entre le 15 et le 18 et celui des ambulanciers privés. Sur le premier, mon opinion de directeur de SAMU est largement partagée par mes collègues : la liaison 15-18 fonctionne bien. Sur le second, je le répète, la coordination entre pompiers et ambulanciers est exemplaire de ce qu'il ne faut pas faire !

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Les pompiers appellent-ils systématiquement le staff médical ?

M. Marc Giroud. Absolument.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. C'est le malade qui appelle le 15 ou le 18 et le régulateur apprécie par téléphone qui il faut envoyer. Le SAMU et les services des sapeurs-pompiers ont des missions différentes : la médecine pour les SAMU, le transport pour les SDIS. Ces derniers sont donc « en concurrence » avec les ambulanciers qui vivent à 300 euros la nuit – le service public étant indemnisé à hauteur de seulement 100 euros lorsqu'il intervient. Le hiatus est là. Je ne suis pas sûr que le SAMU – mais votre avis nous intéresse – puisse réorganiser cela différemment ; c'est aux pouvoirs publics de fixer les règles d'intervention entre ambulances privées et sapeurs-pompiers en fonction de la nature des missions.

M. Marc Giroud. Je suis totalement d'accord.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Effectivement, notre objectif étant de supprimer les doublons pour ne pas payer deux fois – *via* l'assurance-maladie et les impôts –, la position de chacun doit être clarifiée.

M. Marc Giroud. Je suis complètement d'accord, mais je m'avoue un peu incompetent. Autant je sais ce qu'il faut faire pour améliorer la relation entre SAMU et pompiers, et nous y travaillons – c'est une dimension importante de ma vie professionnelle et de celle de mes collègues dans les SAMU – avec une grande satisfaction car notre système est efficace et nous l'améliorons encore ; autant je ne sais pas faire ce que vous ne faites pas, c'est-à-dire le partage des compétences et des responsabilités entre pompiers et ambulanciers privés. Il ne faut pas demander au médecin régulateur du SAMU de palier la carence de l'organisation nationale...

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Ce qui est demandé ici, c'est de réduire la dépense globale !

M. Marc Giroud. Le médecin régulateur n'a pas vocation à réduire la dépense ; son art est de qualifier le cas à partir d'un corpus de références qui lui sont données par la loi, les recommandations professionnelles, la Haute autorité de santé, les comités départementaux de l'aide médicale urgente et des transports sanitaires. Il discute, comprend, interprète, évalue les risques et décide, par exemple, de faire entrer le patient dans la catégorie de l'asthmatique à un niveau de gravité donné. Ensuite, les auxiliaires appliquent, déclinent la qualification du cas en déterminant le schéma dans lequel va s'inscrire le patient, selon, par exemple, qu'il se trouve en milieu rural ou en milieu urbain.

Personne n'a jamais réglé ce problème – qui est selon moi une des tares de notre système de secours et de soins d'urgence –, et ce n'est pas au médecin régulateur de le faire.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. C'est vrai : il faut régler ce problème du transport soit par la voie législative, soit de façon réglementaire afin de préciser les missions des uns et des autres.

Des problèmes se sont posés – je ne sais pas s'ils existent toujours – quand, en raison de l'insuffisance de moyens des SAMU ou de la décision du régulateur de ne pas envoyer le SAMU, les sapeurs-pompiers ont dû assumer la mission de transport, d'où leur sentiment d'être taillables et corvéables à merci. C'était le sens de ma question tout à l'heure, à laquelle vous avez répondu en expliquant que les choses s'étaient aplanies et régularisées grâce à des conventions départementales.

M. Marc Giroud. En cas de problème, cela retombe sur les sapeurs-pompiers et le service hospitalier d'accueil ! Mais après tout, c'est la noblesse et la mission du service public. En revanche, nous vivons difficilement le discours actuel selon lequel nous devons, théoriquement, travailler avec les ambulanciers privés et les médecins généralistes car, non seulement nous les cherchons, mais il nous est reproché de trop utiliser les sapeurs-pompiers et de surcharger les services d'urgence sur lesquels nous nous replions ! Notre but est toujours d'apporter aux malades la solution la moins mauvaise et, à cet égard, nous avons la satisfaction, dans les cas où nous faisons agir – même à tort sur le plan de la qualification des rôles – le pompier et l'hôpital, de fournir aux malades un service d'un excellent niveau sur le plan de la sécurité et de la qualité ! Nous ne laissons pas les gens « sur le carreau » ! Que cela coûte cher est un autre problème, notre première vocation étant d'assurer aux malades une prise en charge efficace, quelle que soit leur condition sociale.

Il existe donc deux difficultés importantes aujourd'hui. En interne aux pompiers, le positionnement, un peu mystérieux, des infirmiers de sapeurs-pompiers, qui entraîne des doublons. Et, surtout, le problème jamais résolu des ambulanciers privés et de leur place dans les urgences. De plus, le mode de financement des ambulanciers privés – un forfait et une décote de 60 % de leurs tarifs – est très mauvais. Cette invention de l'assurance-maladie marche bien en milieu rural, mais pas en ville. En milieu rural, l'ambulancier travaille généralement avec sa femme, elle-même ambulancière ; ils touchent l'astreinte en sortant une fois toutes les trois nuits et leur situation est confortable. En revanche, en ville, les ambulanciers sont employés, ils dorment dans un arrière-fond d'hôpital ou dans un hôtel à bon marché, l'entreprise ne s'en sortant pas avec plusieurs interventions dans la nuit car, avec la décote de 60 %, elle y perd par rapport au tarif de base. Ce système soi-disant incitatif, mais moins payé pour la nuit que pour la journée n'a pas de sens et est une des causes de la carence d'ambulanciers privés. C'est le financement qui pervertit le système et, s'il était corrigé au moins pour les grandes villes – le problème se pose particulièrement en banlieue parisienne et notamment dans mon département –, il y aurait plus d'ambulanciers, et moins de pompiers se plaignant de devoir faire le travail des ambulanciers privés.

On aboutit aussi à de drôles de situations. L'« ambulance des pompiers » est, vous le savez, gratuite pour l'usager. Le service public hospitalier doit donner à ce dernier toutes les informations utiles – c'est une obligation issue de la Charte du patient –, en particulier les conditions dans lesquelles il va être pris en charge. Ainsi, nous expliquons à une dame qui nous appelle qu'elle a besoin d'aller à l'hôpital et qu'elle peut s'y rendre soit avec une ambulance – système payant –, deux personnes pouvant venir la chercher dans une demie heure ou trois quarts d'heure, soit gratuitement avec les sapeurs-pompiers, trois d'entre eux pouvant arriver en un quart d'heure ! Imaginez sa réaction ! (*Sourires.*) C'est ce système que vous nous demandez d'appliquer au quotidien ! Or lorsque nous avons la faiblesse d'appuyer sur le « bouton rouge », c'est mieux non seulement pour la dame et l'hôpital, car il y a moins d'attente, mais aussi pour nous, eu égard au juge qui, en cas de problème, peut nous reprocher d'avoir fait attendre la patiente, de ne pas avoir contrôlé l'ambulancier, arrivé au bout d'une heure et quart, etc. L'ambulancier, nous ne le tenons pas par la main ! Le pompier, s'il est envoyé, on est sûr qu'il va y aller et faire exactement ce qu'on attend de lui.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Vive le service public !

M. Marc Giroud. Alors levez cette ambiguïté, monsieur le député, car il y a le service public et le service non public..., et on nous demande d'utiliser le second qui est moins performant !

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Faut-il par conséquent supprimer l'astreinte des ambulanciers privés dans les hôpitaux ?

M. Marc Giroud. Ils ne sont pas vraiment dans les hôpitaux, mais – et il y a une confusion dans votre texte – dans la ville.

Le législateur a écrit dans la loi qu'en cas de carence de l'ambulancier privé, c'est l'hôpital siège du SAMU qui paye la sortie des pompiers...

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Oui.

M. Marc Giroud. Je me demande où vous avez trouvé ça ! On n'a jamais vu dans notre système d'assurance-maladie un prescripteur payeur ! Le payeur, c'est d'ordinaire le malade. On avait pensé, m'a-t-on expliqué, à un effet rétroactif sur le prescripteur... Mais le régulateur s'en moque, sa seule préoccupation étant une prise en charge efficace du patient.

M. David Habib, Président. Votre exemple est tout à fait pertinent.

M. Marc Giroud. Ce dispositif législatif est contre-productif. Cette espèce d'erreur selon laquelle les pompiers sont gratuits et les ambulanciers payants fait que nous allons dans le sens où on nous dit de ne pas aller.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. C'est bien la raison pour laquelle nous sommes réunis aujourd'hui : pour en parler. Je répète ma question : faut-il supprimer les ambulanciers privés payés sous astreinte ?

M. Marc Giroud. Non, les ambulanciers privés ayant selon moi un grand rôle à jouer, il faut s'atteler à trouver un cadre de coordination, de répartition des rôles entre ambulanciers et pompiers. En tant qu'experts ayant un regard particulier, nous pouvons vous donner des avis, ce problème relevant beaucoup plus de politiques générales et de vos décisions que des nôtres.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Nos décisions sont aussi alimentées par des avis compétents.

M. Marc Giroud. Effectivement, aujourd'hui, l'articulation pompiers-ambulanciers mérite d'être complètement réexaminée car elle n'a pas de sens. Comme aurait dit ma pauvre mère, ce n'est ni fait ni à faire ! Puisque vous me demandez de vous aider, je vous donne la solution : allez à Londres et regardez le système ambulancier.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Que font de plus les Anglais ?

M. Marc Giroud. Ils ont mis en place un système national de transport sanitaire englobant ce qui existe dans notre pays chez les pompiers et les ambulanciers privés. Ce système monobloc marche, mais a un défaut important : s'il se met en grève – comme il y a une quinzaine d'années –, il y a des morts. En France, la dualité gendarmes-policiers et pompiers-ambulanciers évite d'avoir une seule jambe sur laquelle sauter.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Qui paye ?

M. Marc Giroud. Le service de santé.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Et l'utilisateur ?

M. Marc Giroud. Je ne saurais pas trop vous détailler le système anglais d'assurance maladie, mais le fonctionnement du système de transport sanitaire y est très satisfaisant, avec cependant par rapport au nôtre le gros défaut de ne pas avoir inclus dans son concept le dispositif SAMU et la régulation médicale.

En conclusion, si un étranger me demande conseil, je lui propose d'aller « faire son marché » et de prendre le système d'ambulances anglais, le modèle SAMU français – car il apporte le juste soin avec la régulation médicale, dispositif globalement très bon, à mon avis le meilleur, même s'il comporte des défauts, et nous sommes assez peu contestés là-dessus – et le système de transport hélicoptère allemand ou suisse, car si la France fabrique des hélicoptères de qualité, elle ne les a pas bien mis en œuvre dans les secours. Avec tout cela, monsieur le député, vous avez le meilleur système du monde.

Auparavant, le système soviétique était une référence, et nous nous en sommes inspirés. Nous l'avons imité, puis dépassé, et avons inventé le système SAMU. Aujourd'hui dans le monde il y a, en gros, le système anglo-saxon et le système SAMU, ce dernier ayant l'avantage de la réponse adaptée.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Dans toutes les ex-républiques soviétiques, l'un des ministères les plus importants est le ministère des situations d'urgence. Elles continuent à coordonner les secours, même si cela fonctionne beaucoup moins bien qu'avant, grâce à une autorité générale.

M. David Habib, Président. Si Thierry Mariani cite le modèle communiste dans les préconisations du rapport... (*Sourires.*)

Merci beaucoup, Docteur, de votre franchise ; elle a été, je crois, appréciée par les rapporteurs. Vous avez bien isolé deux problèmes : la place des infirmiers de sapeurs-pompiers et la relation entre ambulanciers et pompiers. Nous allons poursuivre nos travaux et vous adresserons le rapport qui comportera les propositions des trois rapporteurs.

Auditions du 2 avril 2009

À 9 heures 30 : M. Alain Perret, préfet, directeur de la Sécurité civile, et M. Éric Doligé, sénateur, Président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours

Présidence de M. David Habib

M. David Habib, Président. Je vous souhaite la bienvenue pour cette deuxième matinée d'auditions sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Nous avons précédemment entendu des acteurs locaux de la sécurité civile ; nous allons aujourd'hui débattre des questions de pilotage, avec M. le préfet Alain Perret, directeur de la Sécurité civile, et M. le sénateur Éric Doligé, président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours. Je vous remercie, messieurs, de votre présence.

Nos travaux sont animés par trois rapporteurs, qui représentent la commission des Lois et la commission des Finances et sont issus, pour deux d'entre eux, de la majorité et, pour l'un, de l'opposition, de manière à aboutir à un rapport final consensuel.

Je propose que, suivant notre usage, nous procédions par questions et réponses.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Le bureau de la commission des Finances a souhaité que la mission d'évaluation et de contrôle travaille sur le financement des services d'incendie et de secours dans la mesure où leurs dépenses ont fortement augmenté depuis 1996 – y compris depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS. Aujourd'hui, le budget de la sécurité civile, dans son ensemble, atteint quelque 5 milliards d'euros, somme importante qui pourrait être en partie transférée à d'autres domaines ressortissant aussi des obligations de l'État. Nous souhaitons donc examiner avec vous si le mode de gouvernance des SDIS peut être amélioré.

Le système actuel comporte trois intervenants : l'État, les élus locaux et les sapeurs-pompiers. Or ces derniers tirent souvent profit non seulement de leur indéniable popularité mais aussi du fait que leur budget n'est pas piloté par une seule entité. L'État établit la réglementation, à la suite de quoi les sapeurs-pompiers passent commande du matériel et procèdent aux embauches et ce sont les collectivités locales qui payent. Il faudrait revoir ce système, de manière à n'avoir qu'un seul pilote, suivant le principe : qui commande paye – et, réciproquement, qui paye commande.

Il paraît donc indispensable de faire le bilan de la situation, d'étudier si une totale intégration des SDIS dans les conseils généraux ne serait pas souhaitable et de réexaminer le rôle de l'État, en l'occurrence celui des préfets de département et de région, dans la coordination des secours.

M. Alain Perret, préfet, directeur de la Sécurité civile. Ces questionnements sont pour nous des sujets de réflexion permanents. Toutefois, au-delà des faits et des chiffres, la difficulté majeure a longtemps tenu à la coexistence de deux mondes qui ne se parlaient pas.

En arrivant à la tête de la direction de la Sécurité civile, j'ai découvert un système où il y avait, d'un côté, l'État, qui travaillait en quelque sorte dans son coin avec le souci permanent du service public, et, de l'autre, les élus, à qui l'on demandait simplement de

financer les mesures négociées entre l'État et les représentants du monde sapeur-pompier sans que préalablement les élus aient été impliqués, d'une manière ou d'une autre, dans le processus de décision. Cela ne pouvait durer.

Les problèmes liés à l'élaboration du référentiel commun pour l'organisation du secours à personne ont révélé que les mécanismes de dialogue et de concertation ne fonctionnaient pas de manière satisfaisante, ce qui nous a conduits, M. le Président Doligé et moi-même, à revoir complètement notre façon de procéder. Nous voulons entretenir de nouveaux rapports avec la représentation nationale et les élus locaux, et inscrire cette démarche au cœur de notre nouveau mode de gouvernance.

Nous sommes désormais en liaison permanente avec l'Assemblée des départements de France (ADF). Notre objectif n'est pas de faire une concertation au coup par coup, mais de donner aux élus locaux une présentation stratégique de la manière dont l'État conçoit le développement de la sécurité civile. Autrement dit, nous vous devons des points de repère dans le temps, correspondant à des actions administratives, qui auront des traductions normatives, sur lesquelles nous souhaitons la plus vive concertation. Grâce à l'action du Président Doligé, une commission a été mise en place au sein des services concernés ; ses réunions régulières permettent de passer en revue les projets de textes et, surtout, d'établir une fiche d'impact budgétaire – ce qui est une novation totale, puisque, auparavant, nous nous bornions à envoyer des réglementations, à charge pour les présidents des conseils d'administration des SDIS (CASDIS) d'en calculer le coût.

Ce dispositif fonctionne déjà, puisqu'un certain nombre de textes sont en discussion avec l'ADF. Ils seront ensuite réintroduits dans le circuit institutionnel, pour être soumis à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) et à la Commission consultative d'évaluation des normes (CCEN). Ce travail préalable de concertation, qui reste dans le cadre fixé par les textes, a permis de reconnaître l'autorité des élus dans ce domaine complexe notamment à travers l'exigence de communiquer pour tout type de mesure des éléments objectifs d'impact budgétaire, en évitant ainsi tout effet de surprise lors de l'élaboration des budgets locaux. Désormais, nos textes sont examinés par la CCEN : devoir justifier une décision sur le plan budgétaire est pour nous un exercice inédit, mais nécessaire. Il nous appartient de le réaliser en totale transparence et objectivité. Je suis convaincu que cette action portera ses fruits et je souhaite que ce nouveau système relationnel se développe.

M. Éric Doligé, sénateur, Président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours. Nous avons à faire à un système complexe, qui ne donne pas de solutions réellement satisfaisantes et que nous essayons de faire évoluer.

Je rappelle que la CNSIS a été créée lorsque l'actuel Président de la République était ministre de l'Intérieur. Nous désirions éviter que les textes ne soient arrêtés sans que les élus en aient été préalablement informés et que les collectivités territoriales soient cantonnées au rôle de payeurs. Initialement, nous voulions un lieu qui permette aux collectivités de peser de toutes leurs capacités politiques et financières pour négocier pied à pied avec l'État et préciser les incidences des textes. La décision d'y intégrer des représentants des différentes administrations et les sapeurs-pompiers a constitué une dérive, qui a vidé le dispositif d'une partie de son sens puisqu'il n'offre plus la possibilité de négocier d'égal à égal, sans interférence. La CNSIS est une structure complexe, ce qui explique les difficultés et les insatisfactions actuelles : c'est un lieu d'échange et de concertation, où les parties discutent de manière tantôt multilatérale, tantôt bilatérale. Nous commençons à fonctionner de manière un peu plus transparente que par le passé, mais ce n'est pas encore idéal : il faut faire avec.

Faut-il tendre vers un seul pilote dans le département et l'application du principe « qui paye commande » ? Personnellement, j'en suis persuadé, mais la difficulté est d'y arriver. Comment faire en sorte que les payeurs, c'est-à-dire les collectivités territoriales, et plus particulièrement les départements, aient l'entier pouvoir de décision sur les questions de sécurité civile, qui ont aussi une portée nationale ? Il existe probablement des solutions, mais le système actuel comporte trois partenaires et il ne faut pas négliger le poids des sapeurs-pompiers, qui tirent profit de leur popularité pour éviter la mise en place à l'échelon local d'une relation de « patron » à « employés ». Les cadres des sapeurs-pompiers continuent ainsi à se prévaloir de leur double tutelle, car il est plus facile de jouer tantôt sur l'une, tantôt sur l'autre que d'être dans un rapport de hiérarchie directe. Ce phénomène explique probablement certaines dérives financières.

Par ailleurs, le système actuel est le fruit de l'histoire. La départementalisation consista dans le regroupement des moyens communaux, ce qui comportait des avantages, mais aussi des coûts. J'espère que la forte progression de ceux-ci s'achève, mais les décisions prises en matière de normes techniques et de personnel résultent de négociations conduites par l'État plutôt que par les conseils généraux : bien souvent, nous n'avons qu'à appliquer les décisions. En matière de sécurité civile, le préfet joue un rôle important au niveau local – du moins sur le papier, car, dans la réalité, le maire et le préfet se déplacent rarement pour une intervention. En général, ce sont les sapeurs-pompiers eux-mêmes qui assument la responsabilité sur le terrain ; en cas de problème, ils diront qu'ils n'ont pas pu intervenir dans de bonnes conditions faute de moyens, et ce seront les élus, qui ne disposent pas de la responsabilité opérationnelle, qui devront en supporter les conséquences.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Comme l'a rappelé Éric Doligé, la CNSIS a été créée par la loi du 13 août 2004. L'Assemblée nationale avait souhaité que les sapeurs-pompiers y soient représentés, le Sénat les en avait écartés, mais nous étions revenus à la rédaction initiale. Ayant siégé à cette conférence à ses débuts, j'avais été déçu par les premières réunions. Est-elle désormais utile et efficace ?

Par ailleurs, que pensez-vous de la possibilité, évoquée par mon collègue Georges Ginesta, d'une intégration des SDIS dans les conseils généraux ?

M. Éric Doligé. S'agissant de la CNSIS, nous avons pris nos marques. Son utilité est d'être un lieu d'information et de débat. Quant à savoir si elle est efficace, c'est autre chose ! Disons que cela oblige les représentants des conseils d'administration des SDIS à se rencontrer et à échanger, et que cela donne une idée de l'état d'esprit des syndicats de sapeurs-pompiers et de leurs éventuelles divergences avec la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF). On peut ainsi évaluer l'importance des textes qui nous sont soumis. Nous rendons des avis, qui ne sont pas impératifs, mais qui sont l'occasion de transmettre certains messages. Si la CNSIS n'existait pas, nous ignorerions beaucoup de choses ; son utilité s'affirme progressivement, mais force est de reconnaître qu'elle n'est pas immense.

S'agissant de ce que les pompiers appellent, péjorativement, la « conseil généralisation » des SDIS, je précise que si les présidents des conseils généraux président, en théorie, les CASDIS, en réalité, seuls un tiers d'entre eux assument réellement cette fonction, les autres la déléguant, en général à un vice-président. Dans la résolution finale de son séminaire du 17 décembre dernier, l'Assemblée des départements de France (ADF) affirmait que la grande majorité des présidents des conseils généraux souhaitaient que l'État reprenne l'autorité sur les sapeurs-pompiers. De manière à connaître leur position individuelle, j'ai écrit à chacun d'entre eux pour leur demander quelle était leur préférence entre le retour des SDIS à l'État, leur intégration au conseil général ou le *statu quo*. Sur douze réponses, six étaient favorables à l'étatisation et six partagées entre les deux autres solutions. Il n'y a donc pas de position commune.

Pour ma part, je pense que l'État ne reprendra jamais sous son contrôle les sapeurs-pompiers, qu'ils soient professionnels ou volontaires ; en revanche, une collaboration plus étroite avec les départements paraît nécessaire, afin d'aboutir à une véritable synergie. Nous avançons dans cette voie, bien qu'il faille surmonter certains blocages psychologiques.

M. Alain Perret. Je rejoins tout à fait ce qui vient d'être dit.

La CNSIS – dont je précise que l'État a toujours respecté les avis depuis sa création – devient une structure intéressante parce qu'elle permet d'étudier le positionnement de chacun. On observe ainsi un décalage croissant entre les syndicats de sapeurs-pompiers professionnels et la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF), les premiers développant des actions proches de celles du reste de la fonction publique territoriale, comme la FS3, à l'égard desquelles la Fédération émet des réserves. Il est toujours intéressant de pouvoir prendre la mesure des contradictions internes.

Je pense que la CNSIS va être confortée dans sa mission, dans la mesure où nous allons renforcer la collaboration entre nos services, son bureau et l'ADF. Auparavant, je le répète, un tel travail de préparation technique n'existait pas. Dès lors que le mouvement sera lancé, la CNSIS prendra toute son importance, qui passe aussi par sa capacité – qui a déjà été démontrée – à améliorer la pertinence rédactionnelle d'un texte.

Il convient cependant de mettre en perspective la CNSIS avec la CCEN, car leurs prises de positions pourront être contradictoires. Nous devons être attentifs à fournir toutes les explications souhaitées par les élus, et les aspects budgétaires sont à cet égard essentiels.

Quant aux modes de gouvernance et à la nécessité de reconnaître dans toute sa plénitude l'autorité du président du conseil général, qu'il s'agisse de la gestion ou des aspects opérationnels, vous comprendrez qu'il m'est difficile de m'exprimer sur ces questions. Néanmoins, certains points de convergence peuvent se faire jour.

Tout d'abord, le mode de nomination des directeurs départementaux pose problème, mais le fait de pouvoir en discuter tous ensemble va nous permettre de rechercher une proposition consensuelle.

Actuellement, à partir du grade de capitaine, l'avancement est automatique. Il paraît nécessaire d'instituer un parcours de formation professionnelle qualifiant, avec une obligation de mobilité et des procédures de validation des acquis professionnels avant tout accès à un niveau de responsabilité supérieur, de manière à mieux structurer les carrières des officiers supérieurs.

Quant au choix du directeur départemental lui-même, l'État est maintenant prêt à reconnaître au président du conseil général le pouvoir de décision, après avis du préfet. Ce n'est plus un point de blocage ; au contraire, cela permettrait de resserrer les liens entre l'État et les présidents de conseils généraux ou présidents de CASDIS.

Ensuite, si l'on se place toujours dans l'énumération des hypothèses, il existe des solutions intermédiaires entre l'étatisation des SDIS et leur intégration aux conseils généraux. 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 CASDIS ait à tout moment la possibilité de demander la remise à disposition du directeur du SDIS auprès de ce centre.

C'est sur de tels mécanismes d'harmonisation que nous devons faire porter la réflexion collective. Souvent, des problèmes dans les départements provoquent des irritations inutiles. Au-delà du débat que vous évoquez, sur lequel il ne m'appartient pas de me prononcer, un grand pas en avant aura été accompli lorsque la définition des compétences aura été clairement écrite et que nous aurons procédé à ces ajustements de détail.

De grands chantiers sont en cours, sur la filière sapeurs-pompiers, suivie par la formation spécialisée n° 3 du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, ou sur l'élargissement des compétences du préfet de zone, dont le Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale fait la pierre angulaire du dispositif de gestion de crise. La sécurité civile, à travers les sapeurs-pompiers, trouve ainsi toute sa place dans le projet de décret en préparation, qui vise notamment à intégrer la gendarmerie. Le renforcement de l'autorité du président du CASDIS sur le directeur départemental et la reconnaissance du monde des sapeurs-pompiers comme une structure qui, sous l'autorité du préfet de zone, intervient en matière de gestion de crise au même titre que la police, la gendarmerie ou, le cas échéant, les forces armées, constituent deux pistes de réflexion très importantes pour nous.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Monsieur le directeur de la Sécurité civile, quel dommage que vous ne soyez pas ministre ! Je suis tout à fait d'accord avec vos réflexions et suggestions.

Si nous sommes réunis en mission d'évaluation et de contrôle, c'est pour examiner l'évolution inquiétante des dépenses des SDIS et chercher les moyens d'y remédier. À l'origine de ces dépenses, il y a une confusion des genres, une complémentarité mal maîtrisée entre, d'un côté, l'État et son pouvoir régalien et, de l'autre, les communautés territoriales, notamment les départements, chargés d'accorder aux SDIS les crédits attribués dans le cadre du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (le SDACR). Or celui-ci est arrêté par le préfet – certes après avis conforme du CASDIS. Qui paye commande, nous sommes tous d'accord, mais comment y arriver ?

D'aucuns, tel M. Doligé, préconisent l'étatisation, mais, quel que soit le Gouvernement, on n'y arrivera pas. Il convient de privilégier d'une autre approche.

L'un des problèmes qui se posent, c'est la nomination des directeurs départementaux. Lors de précédents débats législatifs, j'avais préconisé – en vain, hélas ! – la création, pour ces postes, d'un emploi fonctionnel. En effet, le système actuel comporte, outre les collectivités territoriales, l'État et les sapeurs-pompiers, une quatrième composante : les colonels, notamment par la voix de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, qui est leur affaire et joue un rôle parfois ambigu ; si l'on a parlé de la « conseil généralisation » comme d'une maladie honteuse, cela vient d'elle.

Je vous poserai donc, messieurs, deux questions. La première : comment parvenir à une meilleure maîtrise budgétaire ? La seconde : peut-on envisager de donner une responsabilité opérationnelle au président du conseil général, qui a compétence pour prendre les arrêtés de police sur les routes départementales, mais à qui l'on refuse toute capacité opérationnelle en matière de sécurité civile ? C'est désobligeant !

M. Éric Doligé. Entre 1996 et 2006, les dépenses des SDIS ont été multipliées par trois. Durant les cinq dernières années, elles ont continué à augmenter très rapidement. On commence tout juste à mieux les maîtriser.

Des explications ont été avancées, mais elles ne sont pas satisfaisantes. Justifier l'augmentation de 2 000 à 10 000 du nombre de personnels administratifs, techniques et

spécialisés (PATS) par le fait que les communes ne mettent plus de personnel à disposition des SDIS, c'est un peu facile ! On en revient toujours au poids extrêmement important de la Fédération, qui joue en permanence sur la double tutelle. Un emploi fonctionnel constituerait une amélioration sensible ; malheureusement, dès que l'on est sur le point d'y parvenir, la Fédération formule de nouvelles demandes : il faudrait garantir la voiture, le logement de fonction, les primes et tout le reste. Arrive un moment où l'on ne peut plus suivre !

S'agissant de la responsabilité opérationnelle, les départements ont pris des responsabilités importantes, par exemple en matière sociale ou routière, mais l'État a toujours conservé des services en doublon ou en surveillance. En matière de sécurité civile, ce serait encore plus compliqué. Si nous arrivions à négocier directement avec l'État, sans la présence des sapeurs-pompiers, il devrait être possible de faire en sorte que les présidents de CASDIS ou de conseils généraux assument une partie de la responsabilité opérationnelle. Ils en sont autant capables que les fonctionnaires de l'État – d'autant que, bien souvent, celui-ci envoie un stagiaire de l'ENA de passage, quand nous, les élus, travaillons pour notre part avec les SDIS depuis dix ou vingt ans.

Il ne s'agit pas de revendiquer le pouvoir pour le pouvoir, mais dès lors que nous payons et que la plupart des dérives financières sont liées à une absence de clarification et de responsabilisation, les problèmes ne pourront être résolus que lorsque nous serons les vrais patrons du système.

M. Alain Perret. S'agissant de la nécessité de donner davantage de stabilité aux SDIS, je peux vous indiquer que nous transmettrons très prochainement au Président Doligé des propositions relatives à l'encadrement supérieur allant dans le sens de l'emploi fonctionnel et de la mise en place de nouveaux mécanismes pour le choix des directeurs.

S'agissant des dépenses, il est évident que leur augmentation résulte de la combinaison de plusieurs facteurs. Le premier renvoie à la départementalisation et à son corollaire, l'exigence de mise aux normes. En outre, à titre d'exemple, il existe ainsi dans notre pays quatre-vingt-cinq écoles de formation de sapeurs-pompiers ! Peut-être faudrait-il instaurer des synergies et des systèmes de mutualisation, qui étaient en prémisses dans la loi, mais n'ont jamais trouvé de concrétisation. Ce sera précisément l'une des missions du préfet de zone, notamment par l'intermédiaire de la conférence qu'il pourra proposer de réunir avec les présidents de CASDIS relevant de sa zone, pour évoquer tous ces sujets. Cette action portera à la fois sur l'acquisition de matériel et sur la formation des sapeurs-pompiers, qui coûte très cher : il n'est peut-être pas nécessaire, en termes budgétaires comme d'efficacité opérationnelle, de prendre quatre-vingts heures pour former un volontaire, alors qu'après quarante heures on peut déjà être efficace sur le terrain.

Je suis très attentif aux aspects budgétaires. Nous devons discuter afin de trouver des gisements d'économies. S'agissant de la normalisation des véhicules et engins d'incendie, notamment, certaines directives européennes sont délirantes ; nous devons être attentifs au fait que toute norme engendre des surcoûts. Il n'est plus acceptable de se laisser imposer des décisions prises ailleurs !

Au-delà du SDACR, qui détermine, à partir des bassins de risque, les implantations des centres de secours et dont l'élaboration concerne le préfet et le président du conseil général, on doit donc pouvoir progresser sur tout ce qui concerne la normalisation, la formation et les structures immobilières.

Par ailleurs, je souhaite que le corps préfectoral soit toujours présent lors des conseils d'administration. Il est important que le président du CASDIS et le préfet affichent

leur cohérence sur les moyens de la protection générale des populations. Sachez que mon ministre est très attentif à cette question. Au-delà de cette implication du corps préfectoral en la matière, il s'agit simplement d'une marque de respect. Dans ce domaine également, une clarification est nécessaire : chacun doit rester dans son domaine, ce qui n'empêche pas la mise en place de mécanismes de concertation systématique, de coopération et de solidarité.

Déterminer la responsabilité opérationnelle relève en partie d'un problème culturel, lié à la place et au rôle traditionnellement assignés à l'État. Il m'est bien évidemment impossible de me prononcer sur ce point. Toutefois, je note qu'en matière préventive, les SDIS travaillent quasiment à 30 % pour l'État : il conviendrait là aussi de trouver un mécanisme permettant de reconnaître la responsabilité pleine et entière du Président du conseil général en ce domaine.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Cette mission d'évaluation et de contrôle s'inscrit dans l'esprit de la LOLF : il s'agit d'obtenir le même service en dépensant moins.

L'accroissement de la dépense est principalement dû à l'augmentation des effectifs de sapeurs-pompiers et non à celle du nombre d'interventions, qui, depuis dix ans, est resté à peu près stable, autour de 4 millions par an. De surcroît, les interventions les plus « consommatrices » d'heures de travail, c'est-à-dire la lutte contre les incendies, ont diminué, pour ne plus représenter que 8 % du total. Or, dans le même temps, les effectifs des sapeurs-pompiers professionnels passaient de 28 000 à 38 000 personnes. Pourquoi ? Parce que le temps de travail a diminué, et que l'on est passé de 140 gardes de vingt-quatre heures par an à 90. Or cette décision n'a pas été prise par les conseils généraux, mais par le Gouvernement, avec un décret du 31 décembre 2001. Bien évidemment, les syndicats de sapeurs-pompiers ont exigé que l'on aille vers ce minimum ! Et malgré ces 278 jours de liberté accordés à des professionnels qui, rappelons-le, relèvent du statut de la fonction publique territoriale, les sapeurs-pompiers n'exercent leur métier que 145 fois par an en moyenne, soit une intervention et demie par jour de garde. Sachant qu'il s'agit essentiellement d'interventions sanitaires d'une heure ou deux, on peut s'interroger sur la qualité du travail effectué dans une profession où l'on travaille aussi peu, et où l'essentiel des heures travaillées consiste à entretenir le matériel, à s'entraîner ou à faire du sport. Il faut quand même savoir que chez les sapeurs-pompiers, la moitié des accidents sont liés à la pratique d'un sport, et non à l'exercice de la profession !

Si l'on veut, comme le souhaite la commission des Finances, réaliser des économies, peut-être faudrait-il revenir sur ce système de gardes de vingt-quatre heures – sachant que, de surcroît, il n'y a pratiquement pas d'interventions entre 23 heures et 7 heures, mais que l'effectif reste le même. N'est-ce pas à l'État d'imposer le temps de travail ? Auparavant, les vingt-quatre heures de garde étaient réparties en huit heures rémunérées à taux plein et seize heures à un taux inférieur. Il faudrait jouer sur le taux d'équivalence, ou interdire les gardes de vingt-quatre heures, mais cela, seul l'État peut le faire. Or, bien évidemment, les sapeurs-pompiers ne veulent pas revenir à des gardes de huit ou douze heures, même payées à 100 %.

Savez-vous pourquoi les casernes coûtent si cher ? Parce qu'on y construit des chambres. Une chambre ne devrait pas être un lieu de travail ! Avec des gardes de huit heures, elles deviendraient inutiles. Des mesures simples pourraient ainsi produire des économies importantes.

De même, seul l'État peut imposer la mutualisation des achats : quand les conseils généraux ont voulu le faire, c'est resté sans effet. J'ai été stupéfait d'entendre, lors d'une précédente audition, un directeur de SDIS justifier les achats personnalisés des conseils

généraux par le fait qu'il fallait des véhicules tunneliers près du Mont-Blanc. Il n'y a pas des tunnels partout en France ! On pourrait au moins standardiser les véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV), dont le prix varie, d'un département à l'autre, de 55 000 à 95 000 euros. Cela fait beaucoup d'écart !

M. Charles de Courson. Mon collègue Ginesta vient de le rappeler : la hausse du nombre d'interventions est très faible, et ce malgré une dérive qui fait faire appel aux sapeurs-pompiers pour des missions qui ne sont pas les leurs. Dans la Marne, j'ai ainsi fait diminuer de 7 % le nombre des interventions, simplement en supprimant celles concernant les ascenseurs, les abeilles et les chiens, sauf péril. Il conviendrait donc d'abord de recentrer les interventions sur les véritables missions des SDIS.

Concernant le personnel, vous n'avez eu de cesse d'encourager la diminution du temps de travail, sans jamais vous interroger sur sa réalité de celui-ci. J'ai examiné sur une année complète les fiches individuelles des sapeurs-pompiers de Reims, qui est le corps le plus important de la Marne, afin de calculer le nombre d'heures d'interventions. Le résultat est stupéfiant : deux heures dix-sept de travail effectif par garde de vingt-quatre heures pour un homme du rang, environ une heure cinquante pour un sous-officier et une heure dix pour un officier. Certes, il faut y ajouter l'entraînement et l'entretien du matériel et de la caserne, mais tout de même ! Il faut mettre fin à ce système où quand est au lit, cela équivaut à une heure de travail rémunérée à taux plein ! Partout où l'on travaille en continu, on négocie des taux d'équivalence à 0,2 ou 0,3 ; or, sous la pression des syndicats, vous n'avez cessé de prendre des mesures qui ont abouti à l'effondrement de la durée du travail – provoquant, au passage, une rupture d'égalité avec les salariés du privé qui, par leurs impôts, financent les SDIS.

Par ailleurs, vous avez augmenté continuellement les prestations sociales, y compris en matière de retraite. Au moment même où avait lieu un grand débat national visant à éviter la dérive des dépenses, vous n'avez cessé d'intégrer dans les assiettes de cotisations sociales des éléments de rémunération qui n'y étaient pas, rompant ainsi également l'égalité au sein de la fonction publique territoriale.

Pour couronner le tout, vous fixez vous-mêmes les réévaluations salariales et vous attribuez sans arrêt des enveloppes indemnitaires supplémentaires. Et l'on s'étonne de l'explosion des dépenses des SDIS ! En réalité, le budget des SDIS, c'est pour 70 % des charges de personnel, directes et indirectes.

Dans la Marne, je n'ai créé quasiment aucun emploi depuis six ou sept ans. Dans sa catégorie, la troisième, mon SDIS est le moins coûteux de France, avec des dépenses inférieures de 20 à 25 % aux autres. Or, jusqu'à preuve du contraire, les gens sont secourus dans la Marne !

C'est le système en soi qui pose problème, avec cette direction de la Sécurité civile qui « pond » ses textes – certes, en association avec la CNSIS, mais celle-ci n'a rien à voir avec ce qui avait été négocié à l'origine avec le ministre de l'Intérieur de l'époque, à savoir une commission réunissant un échantillon d'une dizaine de présidents de CASDIS et les représentants de l'État, afin de discuter des textes hors la présence du personnel. La CNSIS est devenue une sorte de commission administrative paritaire et le système a explosé.

On peut continuer longtemps comme ça ! La variable centrale, c'est le personnel. Il faut revenir à une durée de travail et des équivalences raisonnables, et arrêter de prendre des mesures catégorielles en augmentant sans cesse les indemnités. Il existe huit échelons d'indemnités ; bien entendu, tous les sapeurs-pompiers réclament le huitième. Certains départements ayant fini par accorder 7 ou 7,5, les sapeurs-pompiers de la Marne me réclament l'équivalent. Il s'agit de bombes budgétaires !

M. David Habib, Président. Monsieur de Courson, nous sommes tous d'accord sur le fond, mais ayons l'honnêteté de penser que les politiques – ou du moins certains d'entre eux – ont trouvé leur intérêt à la mise en place de ce système de cogestion entre les plus hauts sommets de l'État et la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France. Lorsque nous avons auditionné les deux présidents de CASDIS, l'un d'entre eux a rappelé que, pendant plusieurs années, le ministre de l'intérieur – devenu aujourd'hui Président de la République – et la Fédération avaient cherché à cogérer les sapeurs-pompiers. N'accablons pas les préfets ! Lors de la précédente réunion, il y avait d'ailleurs eu consensus sur ce point.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Pour confirmer ce que vous venez de dire, monsieur le Président, c'est bien une décision gouvernementale, donc politique, du 31 décembre 2001, qui a fait baisser à 90 par an le nombre de gardes de vingt-quatre heures.

M. David Habib, Président. En effet, cette décision a été prise par un gouvernement composé de personnes qui nous sont chères, à M. Derosier et à moi-même...

M. Georges Ginesta, Rapporteur. À la veille d'une élection présidentielle !

M. David Habib, Président. ...et cela en période de cohabitation, ce qui confirme que les politiques y trouvaient leur compte.

M. Éric Doligé. Nous avons tous une responsabilité dans cette affaire, et la CSNIS n'a pas toujours été à la hauteur de ses missions. La mise en place de la CNSIS nous a permis de ne pas nous retrouver seuls face au Gouvernement, mais les problèmes dureront tant que l'organe de décision ne sera pas clairement identifié. Il est vrai que lorsque nous les interrogeons, les cent deux présidents de SDIS nous affirment que le leur est le mieux géré du pays !

M. Éric Doligé. La situation doit être considérablement améliorée.

Nous savons tous d'où viennent les dérives : les frais de personnel représentent 70 % du budget des SDIS. Certes, les départements prennent désormais en charge les frais afférents aux bâtiments et au suivi opérationnel, mais le coût des personnels a considérablement augmenté, du fait des 35 heures et des 90 jours de garde... Cette dernière mesure, accordée sous la forte pression des syndicats, a réduit le nombre de sorties des sapeurs-pompiers. Ceux-ci, pour pallier leur manque d'entraînement, demandent que des périodes de formation leur soient concédées. C'est le monde à l'envers !

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Moins ils travaillent, plus ils ont besoin d'effectifs.

M. Éric Doligé. En effet ! Les pompiers se plaignent du fonctionnement du SAMU, mais le secours à personne représente 64 % de leurs sorties, et ils souhaitent les conserver ! Leurs sorties étant concentrées sur 90 périodes de 24 heures par an, par ailleurs les pompiers de certains centres ne sortent quasiment plus. Ce problème doit être réglé dans les meilleurs délais, mais il ne pourra l'être que lorsque nous saurons à qui appartient la décision et que nous aurons réussi à faire cesser les innombrables pressions qui pèsent aujourd'hui sur les élus.

Cessons de nous en prendre à l'État, car c'est nous, parlementaires, qui avons voté certains textes, parfois dans des conditions douloureuses – et, il faut le dire, sous la pression des sapeurs-pompiers, qui n'hésitent pas à intimider les élus sur le terrain. En effet, avant chaque élection importante, ils montrent leur pouvoir et utilisent leur ascendant psychologique pour exiger du Gouvernement qu'il leur apporte de nouveaux avantages en matière de conditions de travail, dont le coût pour les collectivités est considérable !

Faire cesser de telles dérives exige des efforts considérables. Sur le plan national, les progrès sont peu significatifs. Tous les élus ont tenté de « resserrer la vis » principalement en facturant certaines prestations, mais ce n'est pas suffisant. Les marges de progression sont certes importantes, mais il est indispensable d'appliquer le référentiel commun d'organisation du secours à la personne à toutes les sorties faisant intervenir le SAMU. La situation actuelle ne peut pas durer.

Les responsables de certains SDIS nous ont appris qu'ils ne recevaient pas de compensation financière, en dépit de la mise en place du référentiel et de la signature de conventions. La dérive se poursuit, puisque les agences régionales de l'hospitalisation (les ARH) refusent d'inscrire ces sorties dans les budgets des centres hospitaliers. Cela coûte très cher aux SDIS, mais nos partenaires – les ministères de la Santé et du Budget – bloquent le système, et les SDIS continuent de payer à la place de la sécurité sociale ce qui permet de préserver l'image très positive dont bénéficient les pompiers qui ainsi sont toujours très présents sur le terrain en substitution d'autres acteurs.

M. Alain Perret. Je partage le constat qui vient d'être fait, car les faits et les chiffres sont incontestables.

En matière de temps de travail, la direction de la Sécurité civile considère qu'il s'agit d'un problème qui relève d'une dimension nationale qui dépasse le seul cas particulier du monde sapeur-pompier.

Deux points importants doivent être étudiés, et j'observe que de nombreux présidents de services départementaux et de conseils d'administration y sont prêts. Tout d'abord, la question de l'accroissement du nombre de jours de garde par an se pose avec de plus en plus d'acuité. Je note que plusieurs départements ont commencé à les porter de 89 à 98.

Certains départements ont même mis en place un mécanisme de compensation tendant à améliorer les conditions de logement des sapeurs-pompiers, ceux-ci acceptant en échange d'effectuer dix ou quinze jours de garde supplémentaires. Cette action est intéressante et mérite qu'on la développe.

M. Charles de Courson. Dans le département de la Marne, ils ont accepté trente jours supplémentaires !

M. Alain Perret. Je salue ce remarquable effort ! La mise en place des DSPP – dossiers de synthèse des pratiques professionnelles – a amené les pompiers à effectuer 125 jours de garde par an, auxquels s'ajoutent 25 jours de présence à la caserne. Certes, il subsiste des écarts importants, et en deçà d'un nombre minimum de jours de garde, la machine ne peut pas fonctionner. Les directeurs départementaux et les présidents de conseil d'administration ont conscience de ces écarts et il semble qu'un changement s'opère. Face à une telle dynamique, je ne resterai pas les bras croisés.

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. Je suis d'accord avec M. Doligé, nous ne pouvons plus nous laisser entraîner dans cette voie, et je souhaite que l'État et les élus prennent en compte cette question du temps de travail. Certains départements ont commencé à le faire, et ont obtenu des résultats encourageants.

Je prépare actuellement une circulaire destinée à éviter que certains départements se classent d'emblée au niveau 8, alors même que les documents dont nous disposons permettent de mesurer leur activité opérationnelle. Nous devons, ensemble freiner le développement de ce type de situation.

L'article 117, messieurs les députés, soulève donc une question éminemment politique. Néanmoins, en toutes circonstances, notre credo est le dialogue social et la concertation. À titre d'exemple, je me réjouis des relations instaurées avec la Fédération. Je souhaite que les syndicats acceptent, eux aussi, cette main tendue.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Il semble échapper aux observateurs que les sapeurs-pompiers sont des fonctionnaires territoriaux. Pourquoi, dans ce cas, ne pas les traiter comme tels, au même titre que les travailleurs sociaux ou les agents des routes départementales ?

M. David Habib, Président. Votre réflexion est intéressante, car elle n'a été que très rarement rappelée au cours de nos auditions. Pourtant, nombreux sont les responsables de SDIS qui partagent votre étonnement.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. D'autant que les revenus des sapeurs-pompiers sont 30 % supérieurs à ceux des employés municipaux !

M. Charles de Courson. Concrètement, comment parvenir à un temps de travail effectif d'une durée raisonnable ? Le drame de votre fameux décret, c'est qu'il instaure un système de gardes de vingt-quatre heures. Or, la durée de travail maximum d'un sapeur-pompier ne dépasse pas deux heures dix-sept par jour ! Il faut négocier des heures d'équivalence. Dans mon département, nous avons, après négociations, obtenu que le principe d'équivalence se situe à 0,3, mais d'autres ont réussi à obtenir 0,5.

Je pense pour ma part qu'il faut permettre aux sapeurs-pompiers professionnels de signer un contrat de sapeur-pompier volontaire et de cumuler ainsi les temps de garde qu'ils effectuent. Dans mon département, j'ai fait preuve de fermeté à l'égard des sapeurs-pompiers : j'ai refusé d'augmenter leurs effectifs, en proposant à ceux qui veulent travailler de signer des contrats de sapeur-pompier volontaire, qui leur assurent un revenu exonéré d'impôts et de cotisations sociales. La moitié des sapeurs-pompiers professionnels, dont des militants CGT, ont signé ce contrat et parmi les effectifs qui suivent une formation, nombreux sont des sapeurs-pompiers professionnels devenus volontaires. Je vous en prie, messieurs, laissez-leur la possibilité de cumuler ! Si les sapeurs-pompiers veulent gagner plus, qu'ils travaillent plus !

M. Alain Perret. La vacation coûte donc moins cher que de maintenir des pompiers professionnels ?

M. Charles de Courson. Naturellement ! Je vous en prie aidez-nous à faire évoluer les choses dans ce sens ! Si nous voulons augmenter la durée de travail effective des sapeurs-pompiers, pourquoi ne pas modifier le décret ?

La durée quotidienne de deux heures dix-sept correspond à un sapeur-pompier non logé, sur cent jours par an – mais ce chiffre est théorique, car en réalité, la durée opérationnelle de travail est plutôt de quatre-vingt-quinze jours par an, compte tenu des absences et des périodes de formation.

M. Alain Perret. Le constat que nous faisons ensemble me semble très objectif. La situation que vous décrivez est réelle et nous devons la prendre à bras-le-corps. Mme la ministre de l'Intérieur m'a confié une mission en ce sens et je suis déterminé à faire évoluer les choses. Ces questions taboues n'avaient jamais fait l'objet de discussions entre les directeurs de SDIS, la Fédération et les présidents des conseils d'administration. C'est chose faite. Nous sommes convaincus de la nécessité de faire évoluer les choses, car si nous les laissons en l'état, la machine cessera de fonctionner.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. N'oublions pas que nous devons nous adapter aux règles européennes. Or, le régime de l'équivalence totale risque de faire chuter le nombre des gardes de vingt-quatre heures. L'économie consisterait alors à opter pour un régime de gardes de huit heures, plus favorable en termes d'organisation des locaux.

M. Alain Perret. Je vous rappelle les motifs de la plainte déposée par un sapeur-pompier de Brest devant le tribunal administratif de Rennes ; nous attendons avec impatience le jugement de la Cour administrative d'appel de Nantes. Quoi qu'il en soit, même si le système n'est pas satisfaisant, sa disparition ouvrirait la porte à la plus grande démagogie...

M. Éric Doligé. Les sapeurs-pompiers professionnels ont effectivement la possibilité de signer des contrats de sapeur-pompier volontaire. Ces contrats comportent de nombreux avantages, notamment dans les centres de petite taille, mais certains points doivent être clarifiés. Savez-vous, par exemple, que les sapeurs-pompiers peuvent être volontaires dans trois centres différents ou assurer des heures de formation sur leur temps de travail ? Lorsque ces points seront clarifiés, nous serons dans une meilleure position face aux partenaires sociaux pour augmenter la durée du travail.

La question des gardes de vingt-quatre heures est complexe et elles ne sont pas appliquées dans tous les centres. Dans mon département, par exemple, les responsables du SDIS les jugent intéressantes et il est juste de rappeler que les sapeurs-pompiers les préfèrent aux gardes de huit ou douze heures. Je constate qu'elles permettent à chacun de disposer de sa propre chambre, même si elle n'est occupée que deux nuits par semaine.

M. Charles de Courson. La pénurie d'officiers, particulièrement aiguë dans le Nord et l'Est de notre pays, pose de graves problèmes car de nombreux SDIS, pour les attirer, leur concèdent de nombreux avantages. Comment éviter une telle surenchère, dès lors que la production nationale de jeunes officiers est insuffisante ?

M. Alain Perret. Nous devons tout d'abord favoriser la mobilité, en particulier pour les emplois supérieurs. Cela dit, prenons un officier basé dans le Sud, en première catégorie : pourquoi souhaiterait-il être muté au nord de la Loire ? En tout état de cause, nous n'acceptons plus que des directeurs de SDIS restent dans le même département pendant dix ou quinze ans, comme cela se pratiquait auparavant.

Votre question, monsieur de Courson, doit tenir compte de la montée en puissance de l'ENSOSP – École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers. Jusqu'à présent, les officiers supérieurs appelés à diriger les SDIS appartenaient à la génération des hommes formés au BMPM – Bataillon de marins-pompiers de Marseille ou à la BSPP – Brigade de sapeurs-pompiers de Paris –. Ces hommes ont participé à la mise en œuvre de la départementalisation. Aujourd'hui, les jeunes diplômés – cinq ans d'études après le baccalauréat – qui se présentent au concours externe de lieutenant de l'ENSOSP occuperont une place essentielle dans la hiérarchie.

Grâce à la refondation de l'école nationale supérieure, nous serons en mesure de développer une gestion prévisionnelle des effectifs qui, tout en laissant à l'État la maîtrise de la formation, nous permettra de mieux répartir les officiers sur l'ensemble du territoire.

M. Éric Doligé. Il me semble, monsieur le préfet, que le référentiel sur lequel s'appuient les SDIS est déjà très élevé. Pourtant, vous nous indiquez qu'ils ne sont contraints par aucune norme.

M. Alain Perret. Les quotas opérationnels fixent les effectifs par catégorie. Le problème que vous évoquez, monsieur le Président, concerne les guides de références qui ne doivent jamais constituer un facteur de blocage. Il faut introduire de la souplesse et de la flexibilité. En effet, pour appréhender une situation, il faut tenir compte de la catégorie du SDIS, donc des éléments objectifs du risque tels qu'ils sont définis par le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, et préciser ce que serait le modèle idéal pour chaque département. Nous souhaitons confier cette mission au préfet de zone, dans le cadre de ses nouvelles responsabilités, en liaison avec les présidents des CASDIS zonaux. Apportons de la respiration au dispositif et laissons chaque SDIS prendre en compte la réalité du terrain, sous l'autorité partagée des préfets de zone et des présidents des CASDIS.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Pouvez-vous, monsieur le directeur de la Sécurité civile, nous parler de la répartition des missions entre les « rouges » et les « blancs », c'est-à-dire entre les SDIS et les SAMU ? Selon les termes du code général des collectivités territoriales, les SDIS interviennent « lorsque la situation revêt un caractère d'urgence », mais on n'en trouve nulle part la définition. Quelle est la vôtre ?

M. Alain Perret. Le mécanisme de régulation confié à trois autorités le soin d'intervenir : le 15, le 17 ou le 18.

La répartition que vous évoquez s'appuie sur le référentiel que nous avons élaboré avec la direction de l'Hospitalisation et de l'organisation des soins, qui fera l'objet d'un arrêté ministériel, si notre projet reçoit un avis favorable de la Commission consultative d'évaluation des normes. Comme l'a indiqué M. Doligé, les sapeurs-pompiers ne sont pas payés pour le travail qu'ils accomplissent, car les Agences régionales de l'hospitalisation – futures Agences régionales de soins – ne leur remboursent pas certaines interventions. Cette situation ne peut pas durer, car elle prive les budgets des SDIS de ressources non négligeables.

J'en viens à la notion d'urgence. En matière de secours en montagne, nous avons reçu de nouvelles missions, comme en matière de secours en mer, notamment du fait du désengagement de la marine nationale. Les prestations doivent être clairement identifiées, qu'elles soient payantes ou non.

M. David Habib, Président. Je vous remercie, messieurs, pour la qualité et la franchise de vos réponses, qui ont éclairé nos travaux et permettront à nos trois rapporteurs de faire des propositions susceptibles de résoudre les problèmes relatifs aux dépenses de personnel.

Mes chers collègues, l'audition de Mme la ministre de l'Intérieur ou du secrétaire d'État à l'Intérieur et aux collectivités territoriales me paraît plus que jamais indispensable.

À 11 heures 30 : **Mme Annie Podeur, directrice de l'Hospitalisation et des soins au ministère de la Santé et des sports, et M. Alexandre Pissas, Président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Gard.**

Présidence de M. David Habib

M. David Habib, Président. Nous recevons Mme Annie Podeur, directrice de l'Hospitalisation et des soins au ministère de la Santé et des sports, et M. Alexandre Pissas, président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Gard.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Nous nous intéressons tout particulièrement à la coordination entre les SAMU, les SMUR et les SDIS. Aujourd'hui, du fait de doublons, l'assurance-maladie finance des ambulances en astreinte dans les hôpitaux, qui sont peu utilisées, tandis que les SDIS remplissent des missions qui ne sont pas toujours les leurs. Nous voulons clarifier cela. La philosophie de la mission qui nous a été confiée est celle qui inspire la LOLF : comment faire pour obtenir un meilleur service en dépensant moins ?

M. Alexandre Pissas, président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours (SDIS) du Gard. Je suis chirurgien des hôpitaux à Bagnols-sur-Cèze, enseignant à la faculté de médecine de Montpellier et membre de son conseil. J'ai siégé pendant huit ans à la commission médicale d'établissement de l'hôpital où j'exerce. Depuis 1992, je siége à la commission régionale de l'organisation sanitaire et sociale du Languedoc-Roussillon. Depuis 2001, je suis maire d'une commune de 1 900 habitants ; je suis aussi président d'une petite communauté de communes du Gard rhodanien. Je suis conseiller général du canton le plus peuplé du Gard. Le président du conseil général, Damien Alary, m'a confié la présidence de la commission locale d'information des installations nucléaires de Marcoule et celle du SDIS 30. En conséquence, si je suis aujourd'hui « rouge » en tant que président du SDIS 30, je suis aussi « blanc » par ma profession.

Le référentiel commun a été publié au moment où le Président Alary m'a délégué la présidence du SDIS. Lors de sa publication, j'ai été enthousiaste. Mais très vite j'ai un peu déchanté. Voici quelques lignes d'une déclaration que j'ai faite à la Gazette des communes : « le secours à personne dans le Gard relève du désordre organisé. Essayez d'appeler le 15, il est complètement saturé. Heureusement, le référentiel donne la possibilité au SDIS de déclencher les moyens sans plus avoir à attendre que le médecin régulateur donne son autorisation. La reconnaissance du rôle des infirmiers sapeurs-pompiers est également une bonne chose. Le document devrait constituer une base de discussion entre les « blancs » et les « rouges », en faisant une nouvelle part à la coopération. J'espère toutefois qu'il ne s'agit pas d'une manœuvre de l'État pour transférer aux SDIS, aux conseils généraux et aux communes des missions et des dépenses qui incombent à l'assurance-maladie. »

Il ne vous a pas échappé que ce référentiel commun a été discuté entre le 15 et le 18, autrement dit le ministère de la Santé et le ministère de l'Intérieur, tandis que les principaux acteurs du 18, mais aussi ses financeurs, l'Assemblée des départements de France et l'Association des maires de France, n'étaient pas présents.

La réaction de mes collègues présidents de SDIS des autres départements, qui pour moitié sont les présidents de conseils généraux eux-mêmes, a été la tentation de rendre à l'État la responsabilité des SDIS. Même si c'est aussi l'état d'esprit du président du conseil général du Gard, je ne pense pas que ce soit forcément la bonne solution : je crains que la prise en charge des SDIS par l'État ne préfigure leur démantèlement progressif et n'aboutisse à leur privatisation.

Je crains que, s'il était mal utilisé, ce référentiel commun ne porte les germes d'un acte III masqué de la décentralisation, aboutissant encore plus à faire peser sur les départements et les communes des charges qui relèvent de l'assurance-maladie.

En revanche, monsieur Ginesta, je partage votre point de vue : le dispositif est un capharnaüm sans visibilité et ses différents acteurs ne s'entendent pas. Dans le Gard, j'ai travaillé à y remédier. J'ai rencontré le directeur de l'Agence régionale de l'hospitalisation, l'ARH, mon collègue directeur du SAMU du Gard, le directeur du CHU de Nîmes, et finalement le préfet. Dans la discussion de plus d'une heure et demie que j'ai eue avec le directeur de l'ARH, celui-ci a très vite mis le doigt sur la question cruciale : le 18 remplit des missions qui ne sont pas les siennes. Les sapeurs-pompiers le font volontiers. Il est même possible que certains membres de services de santé et de secours médical (les 3SM) s'y complaisent : je le sais par expérience, certains collègues médecins des SDIS ont peut-être voulu y créer des sortes de petits SAMU. Cependant les chiffres sont têtus. Dans le Gard, nous disposons d'un centre de traitement d'appels unique (CTAU) ; la lisibilité des demandes est donc totale. Le nombre de missions effectuées par les SDIS par carence des SAMU est impressionnant : 53 652 depuis 2005. Ces données sont incontestables. Pour clarifier la situation, mes prédécesseurs ont passé en 2004 avec le CHU de Nîmes une convention qui n'a jamais été suivie d'effet. Jamais les missions n'ont été requalifiées, jamais les carences ambulancières ni les bilans secouristes n'ont été payés. Depuis 1996, les missions des SDIS sont les incendies, les inondations, les accidents graves sur la voie publique et les détresses vitales. Le reste n'est pas de leur ressort. Alors que, depuis 2003, une enveloppe significative a été dégagée en faveur des ambulances privées afin de mettre fin aux carences ambulancières, jamais le moindre euro n'est allé vers les SDIS, qui accomplissent pourtant le travail qui incombe au 15 et aux ambulances privées.

Cela ne doit cependant pas demeurer un obstacle : une fois le problème réglé, il faudra travailler. Avec le directeur du SAMU du Gard, nous nous sommes demandé comment améliorer les relations et la coordination entre les « blancs » et les « rouges ». Nous avons pensé à des gardes communes, à des relations plus fréquentes. C'est dans cette optique que j'ai souhaité travailler pour le SDIS.

M. David Habib, Président. Votre témoignage est précieux, monsieur le Président.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Monsieur le Président, vous défendez avec passion les SDIS et la relation entre les « blancs » et les « rouges ».

Un élément de votre propos m'a interpellé : le directeur de l'ARH vous aurait exposé que les SDIS remplissent des missions qui ne sont pas les leurs. S'ils le font, c'est pour des raisons de carence, notamment des SAMU ; je comprends mal que l'ARH, en charge du SAMU, vienne leur en faire le reproche. Comment sortir de cette situation ambiguë et insatisfaisante d'un service d'intervention médicale qui ne remplit pas ses missions, amenant les SDIS à s'y substituer ?

M. Alexandre Pissas. Peut-être me suis-je mal exprimé. Je n'ai pas voulu dire que le directeur de l'ARH formulait des reproches contre les pompiers. Il a constaté une situation. Des éléments sont assez graves. Dans notre département le SDIS a prêté, il y a quatre ou cinq ans, un hélicoptère au 15. Des créances ont été envoyées. Elles ont été contestées devant le tribunal administratif par le CHU de Nîmes. Le tribunal administratif l'a débouté. Mes prédécesseurs n'ont pas voulu l'assigner en appel.

Il est heureux que le préfet soit resté le responsable de la sécurité civile. Je ne suis pas favorable à ce que la responsabilité en incombe totalement aux présidents de SDIS, donc

aux présidents de conseils généraux. Cela créerait une ambiguïté opérationnelle. Si nous demandons aux pompiers de cesser de remplir les missions qui sortent de leur champ de compétences, quelles seront les conséquences ? De toute façon, du fait de leur proximité avec la population, les pompiers ne sont pas prêts à cet abandon.

L'actuel directeur du CHU de Nîmes, lorsqu'il était directeur du centre hospitalier de Cannes, avait passé une convention avec le président du SDIS, M. Christian Estrosi. Cette convention traitait des questions financières. Cela ne s'est pas fait dans le Gard ; il m'a exposé que ce département était pauvre par rapport aux Alpes-Maritimes. Dans ces conditions, il ne sera pas possible de se diriger vers une coopération sereine, que j'appelle pourtant de mes vœux. Ayant pendant des décennies soigné des patients dans un centre hospitalier général de taille moyenne, je connais l'importance du maillage opérationnel pour les urgences.

Comment pouvons-nous obliger nos amis du 15 à requalifier les actes opérationnels ? Pour moi, la règle de partage est claire : la non hospitalisation du patient amené aux urgences, seul critère intangible qui coupe court à toute confusion : si la personne est hospitalisée, c'est qu'il y avait détresse ; les « rouges » sont donc dans le cadre de leur mission. Si tel n'est le cas, il faut opérer une requalification.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Madame la directrice, aujourd'hui, les doublons entre SAMU, ambulanciers et SDIS créent un excès de dépenses pour nos concitoyens. Comment l'éviter ?

Mme Annie Podeur, directrice de l'Hospitalisation et des soins au ministère de la Santé et des sports. Nous partageons votre préoccupation du bon emploi des deniers publics. La question est complexe. Nous vivons avec un passif ancien. Vous-même, dans votre dernier rapport spécial au nom de la commission des Finances, avez souligné que le référentiel commun élaboré le 25 juin 2008 par le comité quadripartite composé de la direction de la Sécurité civile, de la direction de l'Hospitalisation et de l'organisation des soins, des sapeurs-pompiers et des urgentistes refondait les pratiques du secours à personne. L'objectif est bien d'éviter les doublons. Nous avons souhaité clarifier les missions respectives de deux services publics. Les SDIS contribuent au secours à personne, ils n'en sont pas les seuls responsables. Ils n'ont pas non plus le monopole des urgences pré-hospitalières : il faut revenir sur le rôle des ambulanciers.

Quelles sont les avancées du nouveau référentiel ? D'abord, il rappelle la primauté de la régulation médicale exercée par les SAMU, issue de la loi sur l'aide médicale urgente. Ensuite, il améliore les interconnexions des systèmes d'information entre le 18 et le 15. Cela ne justifie pas nécessairement des investissements et des plates-formes communes physiques, d'autres moyens techniques permettant la même efficacité au service des personnes prises en charge. Enfin, il fiabilise et encadre les missions secouristes et les interventions des infirmiers sapeurs-pompiers volontaires, dont le nombre s'est fortement accru ces dernières années : sans mettre à mal la possibilité pour ces personnels hospitaliers professionnels de rejoindre les sapeurs-pompiers volontaires, la primauté de leur fonction hospitalière doit être reconnue, et un cadre clair fixé à leur volontariat.

Le rôle des transporteurs sanitaires privés, dans l'aide médicale urgente, ne doit pas être nié. C'est la raison pour laquelle, en complément du référentiel élaboré pour les relations entre les SAMU et les SDIS, nous travaillons à un référentiel entre les SAMU et les transporteurs sanitaires ambulanciers. Nous voulons réussir à finaliser les conventions tripartites. Je sais que les relations n'ont jamais été simples dans le département du Gard. Cependant, de telles conventions ont été conclues dans 75 départements. Une fois les référentiels posés, une bonne articulation du rôle des SAMU, des SDIS et des ambulanciers devra être organisée, sous l'égide des SAMU et sous le contrôle des préfets.

Le référentiel a permis d'identifier ce qu'on appelle les « départs réflexes ». Les départs réflexes font partie des missions confiées aux SDIS par la loi. En revanche, dès lors qu'il n'existe pas d'autre possibilité que de les faire intervenir pour des missions qui ne sont plus les leurs, il doit y avoir rétribution à partir des budgets hospitaliers. Le cadre est alors celui de l'aide médicale urgente. Le texte est très clair : l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales dispose que les interventions effectuées par les SDIS à la demande de la régulation médicale du centre 15, lorsqu'elle constate le défaut de disponibilité des transporteurs sanitaires privés, est à la charge de l'hôpital. Nous voulons limiter les cas de carences ambulancières. Elles conduisent à faire appel aux SDIS pour des missions qui ne sont pas forcément les leurs. Elles ne sont pas non plus sans conséquences sur l'augmentation considérable des budgets des SDIS – qui n'est pas en proportion de celle du nombre de sorties – et sur leur mobilisation très forte pour les secours à personne. Nous avons pour objectif d'éviter ces indisponibilités. Notre intérêt est ainsi d'entretenir de très bonnes relations avec les ambulanciers, de façon à ce qu'ils s'organisent et mettent à niveau leurs véhicules pour la prise en charge des urgences pré-hospitalières.

Il a été dit que les hôpitaux ne paieraient pas nécessairement leurs factures. En réalité, pour le paiement des carences ambulancières, un total de 105,8 millions d'euros ont été notifiés aux ARH, puis aux établissements de 2003 à 2008 : 16,6 millions d'euros en 2003, 19 en 2004, 18,7 en 2005, 20,5 en 2006, 14,2 en 2007 et 16,5 en 2008. En règle générale, tout s'est bien passé. Dans quelques départements ou régions, des contentieux portent en général sur la définition de la carence ambulancière. Le référentiel permet désormais de bannir ce terme : si le cadre est celui du départ réflexe et des missions propres du SDIS, la sortie est à sa charge du SDIS ; lorsque le SDIS n'est pas dans ses missions, il doit être rétribué.

Mais qui va rétribuer *in fine* : l'hôpital ou l'enveloppe ville ? Lorsque les SDIS interviennent dans le cadre de la permanence des soins ambulatoires, il ne s'agit plus d'aide médicale urgente. Avec mon collègue directeur de la Sécurité civile, j'ai proposé une rencontre avec les financeurs – ADF et assurance maladie – pour tenter de régler ces questions. Mais elles ne sont pas les plus nombreuses : pour moi, le référentiel permet d'apurer le passif et de faire disparaître les ambiguïtés quant aux obligations de paiement.

Tandis que le transport et l'astreinte de nuit mettent la prestation d'une garde ambulancière à 300 euros environ, nous payons le déplacement d'un SDIS au tarif de 105 euros, tout simplement parce que cela correspond au coût marginal. Nous n'avons pas à rémunérer l'astreinte des SDIS : fonctionner 24 heures sur 24 fait partie de leur mission. Ce sont la mobilisation du véhicule et les indemnités que nous rétribuons. En revanche lorsque nous payons l'astreinte aux ambulanciers privés, nous finançons un dispositif de garde ambulancière sur un territoire ; nous payons à la fois l'immobilisation du véhicule, son armement, et des salariés privés, y compris les majorations prévues par le droit du travail, sachant que les ambulanciers perçoivent aussi le coût du transport fixé par voie conventionnelle, avec un abattement substantiel de 60 %. Ce dispositif est-il le bon ? Ce n'est pas sûr. Nous travaillons à un modèle économique de financement des transporteurs privés.

En tout cas, au ministère de la Santé, nous avons essayé de clarifier les missions, d'éviter que les SDIS ne soient sollicités dans des champs qui ne sont pas les leurs, de faire en sorte que dans ces cas, ils soient rétribués, et que le dispositif ambulancier puisse répondre à ce pour quoi il est fait, c'est-à-dire ce qui n'est pas un départ réflexe.

M. Charles de Courson. Entre les missions qui relèvent du SDIS, du SAMU et de l'urgence médicale, la limite n'est pas si claire. Lorsque des pompiers interviennent à domicile, y a-t-il toujours urgence ? Dans les discussions entre le ministère chargé de la santé et les collectivités locales, l'écart d'appréciation a pu aller de 1 à 5.

J'ai toujours combattu la théorie du coût marginal. Si on l'appliquait aux hôpitaux, on ne parviendrait plus à les financer : les frais fixes représentent jusqu'à 80 % de leur coût ! Je ne comprends pas l'origine de cette théorie, qui a en pratique abouti à diviser par trois la facture que peuvent présenter les SDIS. Ces activités ne sont pas marginales du tout, par rapport à ce que nous estimons devoir être leur activité. Ils ne les exercent que parce qu'ils sont le dernier service public à fonctionner 24 heures sur 24. Obtenir une ambulance privée un dimanche soir est plus que difficile, sans compter le temps d'intervention : le maillage du territoire par les pompiers étant sans comparaison avec celui des ambulanciers privés, ils interviennent bien plus vite.

Une autre difficulté tient aux « allers-retours » : une personne appelle le 18, qui renvoie au 15 ; faute d'avoir trouvé une ambulance, après une demi-heure de recherche, le 15 se retourne vers le 18. Et, localement, la population en conclut : « mais que font les pompiers ? » En tant que président de conseil d'administration de SDIS, je dois expliquer ce qui s'est passé.

Mme Annie Podeur. 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. Le cadre est alors celui d'une prestation médico-sociale pour laquelle il est fait appel aux pompiers car il n'y a pas d'autre présence. Les opérateurs de téléalarme ne sont en général pas sur place. Cela renvoie à la prestation à domicile. La population vieillit et les chutes sont fréquentes chez celles qui, bien que demeurées chez elles, sont de moins en moins autonomes. Les SDIS sont ainsi beaucoup sollicités, mais ces interventions ne relèvent ni de l'aide médicale urgente, ni de leur mission. Qui doit s'en charger ? Qui doit payer les prestations ? Il ne s'agit pas de soins et cela ne relève donc pas de l'assurance maladie.

M. Charles de Courson. Une personne âgée peut se casser le col du fémur...

Mme Annie Podeur. L'aide médicale urgente intervient normalement sur des cas avérés de prise en charge en soins. La suspicion qu'un soin pourrait être nécessaire ne suffit pas. La régulation médicale doit pouvoir évaluer qu'il s'agit bien d'aide médicale urgente. C'est la raison pour laquelle, sur les plates-formes de régulation, sont présents à la fois des représentants des médecins urgentistes – les régulateurs 24 heures sur 24 –, et, au moins lors des permanences des soins ambulatoires, des régulateurs médecins généralistes pour ce qui ne relève pas de l'aide médicale urgente.

Ces situations ne relèvent du champ d'intervention ni des SDIS, ni de l'aide médicale urgente, mais du médico-social.

M. Charles de Courson. Qui doit payer dans de tels cas ?

Mme Annie Podeur. La loi de décentralisation a confié des responsabilités aux départements pour la prise en charge des personnes âgées, et à l'assurance-maladie pour le soin, avec un financement par l'enveloppe médico-sociale. Mais ces cas ne relèvent ni du champ hospitalier ni de l'aide médicale urgente.

S'agissant du coût marginal, la loi impose aux SDIS des missions de disponibilité permanente auprès de la population. L'organisation des différents centres répond donc à une capacité d'intervention 24 heures sur 24 pour un feu ou un secours à personne. Les hôpitaux aussi sont astreints à cette disponibilité. Cette obligation de permanence des soins hospitaliers leur impose parfois des surcoûts par rapport à des cliniques privées.

La loi confiant ces missions aux SDIS, leur financement est censé les couvrir. Lorsqu'il est fait appel à eux en dehors de ces missions propres, ils doivent être rétribués. Mais au coût complet, alors que les moyens sont là, prêts à être mobilisés, ou au coût marginal ? Lorsque la décision a été prise, un arbitrage a nécessairement été rendu. L'analyse au coût marginal se défend puisque l'on dépense de l'essence, du temps de pompier volontaire, de l'amortissement du véhicule. À ma connaissance, tous ces éléments ont bien été pris en compte lorsque l'arrêté a fixé le montant de la prestation à 105 euros. Dès lors que des obligations légales de permanence existent, le coût complet n'est pas si facile à défendre.

M. Charles de Courson. Lorsque les SDIS interviennent pour des manifestations diverses, à la demande de théâtres par exemple, ils ne facturent pas au coût marginal. Les coûts d'intervention sont élevés.

Mme Annie Podeur. Le dossier est ouvert. Il est possible d'en discuter, mais c'est l'option du coût marginal qui avait été prise. C'est la raison de l'écart entre les 300 euros pour les ambulanciers et les 105 euros pour les SDIS.

Dans les zones rurales, les SDIS, c'est-à-dire les sapeurs-pompiers, sont très bien identifiés et la population fait facilement appel à eux. Les transporteurs sanitaires affirment qu'ils interviennent parfois beaucoup plus rapidement que les pompiers, je n'avancerai pas d'hypothèse sur le temps d'intervention respectif des SDIS et des ambulanciers privés : nous ne disposons pas d'éléments de traçabilité. C'est un des objectifs du référentiel, *via* une mise à niveau des systèmes d'information auprès des SAMU.

Mais vous avez raison, il faut rationaliser l'intervention des SDIS. Il n'est pas possible qu'un centre dénie leur compétence avant de leur demander de nouveau d'intervenir. C'est la raison pour laquelle, à travers le référentiel, nous souhaitons que les ambulanciers puissent s'engager à être disponibles 24 heures sur 24 dans un département. Nous leur avons très clairement exposé que si tel n'était pas le cas, la mission serait confiée aux sapeurs-pompiers et qu'ils ne pourraient pas le déplorer ensuite. Nous avons des exigences de qualité.

S'agissant des coûts des SDIS, le développement des services de santé et de secours s'est effectué sans planification et sans recherche de cohérence entre les schémas régionaux d'organisation sanitaire (SROS) et les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR). L'une des avancées du référentiel est aussi de prévoir une coordination entre les deux schémas.

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. Les dispositifs à mobiliser en cas de crise doivent être prévus avec clarté. Tout double compte doit être évité. Que la même personne puisse être comptée à la fois comme sapeur-pompier volontaire et comme infirmier à l'hôpital est impensable : en cas de crise, elle sera à l'hôpital. Nous devons être très vigilants sur l'articulation des dispositifs. Le travail effectué l'an passé a été long et difficile, mais extrêmement fructueux.

M. Alexandre Pissas. Même si je me réjouis de la volonté de madame la directrice de mettre fin au concept de carence ambulancière, je ne partage pas son analyse sur tous les points. Les conventions tripartites existant dans un grand nombre de départements ne sont pas mises en œuvre parce que c'est systématiquement le 15 qui décide de requalifier ou non. Cette question doit être réglée.

Je n'ai aucune hostilité à l'encontre des ambulances privées. Mais chacun sait que la nuit, les week-ends et les jours fériés, c'est le 18 qu'on appelle.

À la question de la véritable définition de l'urgence, une réponse a été amorcée il y a quelques années : l'urgence, c'est l'urgence ressentie. C'est pour cela que nos services d'urgence sont bondés, quoi qu'on fasse en termes de médecine de ville.

J'ai bien compris que l'astreinte des SDIS en elle-même ne doit pas être prise en considération : les pompiers sont en permanence prêts à partir. En revanche, dès lors que l'on mobilise, par exemple, trois pompiers et un véhicule radio médicalisé, le tarif de 105 euros est une misère.

Les parlementaires évoquent la dérive des financements des SDIS en mettant en regard une hausse de 8 % des interventions et de 48 % des dépenses. Mais il faut aussi tenir compte du retard immense des SDIS au moment de la départementalisation. En Allemagne, en Grande-Bretagne, en Autriche, les missions des pompiers sont beaucoup plus restreintes et les dérives financières bien plus importantes. N'oublions pas enfin l'érosion monétaire intervenue depuis 1996.

J'ai été président du centre de coordination de la lutte contre les infections nosocomiales de mon établissement. Des charges sont sans cesse ajoutées pour la qualité des soins et du secours à personne. Ce sont des contraintes de plus en plus difficiles à assumer.

Pour moi, tout ce que l'on peut honnêtement déplorer dans ce référentiel, c'est que les deux ministères dont dépendent le 15 et le 18 n'aient pas associé les financeurs que sont les départements et les communes : les collectivités locales demeureront réticentes tant que l'ADF et l'AMF ne seront pas associées étroitement à la discussion.

M. David Habib, Président. Merci. Sur les comparaisons internationales, la mission disposera des réponses à des questionnaires adressés à plusieurs parlements étrangers. Par ailleurs, au terme de nos travaux sur ce thème, il est clair que nous devons entendre madame la ministre de l'Intérieur ou monsieur le secrétaire d'État chargé des collectivités territoriales.

Auditions du 7 mai 2009

À 9 heures 30 : M. Alain Perret, préfet, directeur de la Sécurité civile, M. Edward Jossa, directeur général des Collectivités locales du ministère de l'Intérieur, et M. Bruno Rousselet, sous-directeur à la direction générale des Finances publiques au ministère du Budget

Présidence de M. David Habib

M. David Habib, Président. Mesdames, messieurs, je vous souhaite la bienvenue pour cette troisième matinée d'auditions de la mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours.

Nous recevons aujourd'hui M. le préfet Alain Perret, directeur de la Sécurité civile – que je remercie d'avoir accepté de se joindre à nous une deuxième fois –, M. Edward Jossa, directeur général des Collectivités locales, et M. Bruno Rousselet, sous-directeur à la direction générale des Finances publiques, afin d'étudier plus précisément le financement des SDIS.

Menés dans un esprit consensuel, nos travaux sont animés par trois rapporteurs : MM. Georges Ginesta et Bernard Derosier, qui représentent, l'un, la commission des Finances, l'autre, la commission des Lois, et M. Thierry Mariani, également de la commission des lois, qui, en mission à l'étranger, vous prie d'excuser son absence.

Afin que nos échanges soient les plus directs possibles, je propose à M. Ginesta de vous poser immédiatement une première série de questions.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. La commission des Finances a souhaité créer une mission d'évaluation et de contrôle en raison de la forte croissance des budgets des SDIS ces dernières années.

Entre 1996 et 2007, leurs dépenses ont augmenté de 245 %, et de 45 % depuis l'achèvement de la départementalisation des SDIS en 2001. Aujourd'hui, le budget de la sécurité civile s'élève à 5,5 milliards d'euros : 1 milliard à la charge de l'État et 4,5 milliards à la charge des collectivités territoriales. Bien que le maire reste le prescripteur de la sécurité, les conseils généraux ont pris une place importante dans ce dispositif, notamment en matière de financement. Chaque Français dépense en moyenne 80 euros pour les SDIS – c'est-à-dire qu'une famille de quatre enfants peut, sans le savoir, verser pour eux une somme supérieure au montant de sa taxe d'habitation !

Comment remédier à cette absence de pilotage et responsabiliser les SDIS en matière budgétaire ? Faut-il modifier le système de financement ?

M. Alain Perret, préfet, directeur de la Sécurité civile. Les chiffres avancés par M. le rapporteur expriment une réalité incontestable. Cependant, ils traduisent aussi la remise à niveau des SDIS, dopée par la départementalisation, qui s'est traduite par une modernisation des équipements matériels et immobiliers.

Ce n'est pas la seule explication : 87 % du budget des SDIS sont affectés à la rémunération ou au régime indemnitaire des personnels. En raison de l'augmentation des interventions, il a fallu renforcer les effectifs et recruter un nombre important de sapeurs-pompier professionnels.

Ces phénomènes cumulés ont abouti à la situation financière décrite par M. le rapporteur. Toutefois, l'examen des comptes de gestion pour 2007 fait apparaître une augmentation moyenne des dépenses des SDIS de 4,7 %, inflation comprise. Par rapport aux années précédentes, la tendance est donc à la baisse ; il reste à vérifier qu'elle s'est confirmée en 2008.

Parallèlement, à l'initiation de la Cour des comptes, nous avons mis en place à l'échelle nationale un contrôle de gestion particulièrement rigoureux, comprenant vingt indicateurs, qui nous permettent d'observer avec précision les évolutions budgétaires, ainsi que les variations d'un SDIS à l'autre.

Ce souci de rationalisation, l'État l'affirme non seulement par un discours pédagogique visant à une meilleure maîtrise des dépenses publiques, mais aussi par la mise en place de modèles d'organisation adaptés. En effet, après une période de croissance très rapide, il appartient aux acteurs concernés de veiller à ce que l'organisation des SDIS soit désormais la plus efficace possible. Les nouveaux indicateurs devraient nous y aider. Il n'est pas question de modifier la géographie des implantations, fixée par les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) ; toutefois, dans le cadre du renforcement des compétences des préfets de zone, nous souhaitons la création d'un SDACR zonal, qui permettrait d'évaluer les risques locaux avec une plus grande exactitude.

La plaquette financière que nous avons réalisée en collaboration avec la direction générale des Finances publiques et avec le concours technique de la direction générale des Collectivités locales a été bien reçue. Tout le monde s'accordant sur le constat et les principes, nous pouvons réagir avec efficacité.

Je puis vous assurer que j'y contribue à titre personnel. Par exemple, j'ai fait en sorte que tous les SDIS puissent bénéficier d'une comptabilité analytique. Il arrive que certaines charges de fonctionnement – comme l'électricité – relèvent d'autres lignes budgétaires. Or, l'autonomisation du fonctionnement des SDIS passe par un contrôle interne, qui ne peut relever que de l'autorité des présidents de conseils d'administration des SDIS (CASDIS).

Bien évidemment, l'État ne peut se résoudre à accepter la dérive des dépenses. Il mettra tout en œuvre pour qu'elles soient aussi maîtrisées que possible, notamment à travers plusieurs axes. En premier lieu, la normalisation. Globalement, sur la France entière, les dépenses d'équipement s'élèvent à 1,2 milliard d'euros. Nous avons déjà entrepris une action lourde pour réviser les normes techniques. Le travail doit se poursuivre en intégrant l'exigence de mutualisation. Y rechercher désormais le prêt-à-porter plutôt que la haute couture. En second lieu, la formation. Elle doit être adaptée à travers une relecture commune des guides nationaux de référence dont la densité engendre un effet d'impact budgétaire disproportionné avec les exigences opérationnelles. Sans jamais remettre en cause ce principe, auquel je suis particulièrement attaché, nous devons néanmoins remettre à plat le dispositif existant. Il en est de même pour les écoles départementales de sapeurs-pompiers pour lesquelles en pleine concertation nous devons œuvrer pour éviter doublons et redondances et développer les synergies nécessaires.

Enfin, il ne s'agit pas de jouer les « Père Fouettard ». Cependant, si nous sommes conscients des difficultés rencontrées sur le terrain, nous devons aussi fixer des limites. Certes, il fallait remettre les budgets à niveau, mais, maintenant, les SDIS doivent tout mettre en œuvre pour trouver des formules d'organisation, d'acquisition des équipements et de fonctionnement, permettant de maîtriser les coûts. L'État pourra leur apporter son concours.

La maîtrise de la dépense a toujours été un impératif pour les élus, même en période de forte augmentation : je rappelle que les dépenses d'investissement ont progressé de 16 % entre 2005 et 2006 et de 22 % entre 2006 et 2007. Il ne s'agit donc pas de « verrouiller » le budget des SDIS, au risque de fragiliser l'efficacité de la réponse opérationnelle mais de prendre quelques mesures simples.

Je précise enfin que le ratio de 80 euros par habitant recouvre des écarts significatifs : de 55 euros dans le Haut-Rhin ou la Moselle à 218 euros en Haute-Corse.

J'ai la conviction qu'avec de la volonté et surtout les nouvelles méthodes de travail et de dialogue permanent avec les élus, nous arriverons à maîtriser la situation. Sur de tels sujets, il convient d'amener les représentants du personnel vers une prise de conscience et une démarche maîtrisée : le discours de vérité s'impose. Pour ce qui nous concerne, lorsque nous recevons les syndicats ou la Fédération nationale des sapeurs-pompiers, nous abordons systématiquement, avec clarté et engagement, la question de la maîtrise des dépenses.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Ce qui nous inquiète, ce n'est pas la dépense inscrite au budget de l'État, qui est maîtrisée, mais l'augmentation des dépenses des SDIS, ainsi que la progression du nombre de sapeurs-pompiers professionnels, dont les effectifs sont passés en dix ans de 28 000 à 38 000.

En 2004, le salaire moyen annuel des personnels des SDIS s'élevait, selon une étude de l'INSEE de novembre 2006, à 25 000 euros, soit autant que dans la fonction publique d'État, alors que les sapeurs-pompiers relèvent de la fonction publique territoriale. Les fonctionnaires de catégorie A représentent 52 % des effectifs des SDIS, alors que, dans la fonction publique d'État, leur proportion est d'à peine 14 %.

À l'origine, les carrières de sapeurs-pompiers avaient été fixées sur le modèle de la filière technique de la fonction publique territoriale. Depuis, beaucoup d'avantages ont été engrangés, provoquant une inflation des salaires. Ainsi, les sapeurs-pompiers peuvent atteindre le grade d'adjudant de manière linéaire, alors que, dans la filière technique, il faut passer au moins un examen professionnel pour parcourir tous les grades de la catégorie C.

En ce qui concerne les officiers, le double niveau de recrutement a été abandonné et les carrières ont été accélérées. Depuis 1997, le nombre de colonels et de lieutenants-colonels a plus que doublé, et le rapport entre les lieutenants et les capitaines s'est inversé : alors que l'on comptait 2 000 lieutenants pour 600 capitaines en 1997, il y a aujourd'hui 1 600 capitaines pour 900 lieutenants !

L'évolution des carrières n'est donc maîtrisée ni par les communautés d'agglomération, ni par les communes, ni par les conseils généraux. Le système n'a pas de pilote, et les sapeurs-pompiers professionnels profitent largement de la multiplicité des tutelles.

Faut-il les intégrer aux conseils généraux, qui subventionnent très largement les SDIS ?

M. Alain Perret. Le pilotage de la carrière des officiers est un de nos principaux problèmes. Nous l'avons repris en main et une refonte de l'encadrement supérieur a été engagée.

Aujourd'hui, quiconque accède au grade de commandant est certain d'être colonel, ce qui revient à nier nos exigences en matière de parcours qualifiant et de mobilité

géographique et technique. Des discussions sont en cours pour définir ce que doit être la carrière d'un officier, préciser le niveau de formation initiale nécessaire et renforcer les exigences en matière de formation continue. Les difficultés que vous soulevez, monsieur Ginesta, trouveront certainement des solutions dans le texte qui sera prochainement soumis à l'Assemblée des départements de France (ADF) et discuté au sein de la section des présidents de conseils d'administration de SDIS.

Je le répète, nous ne sommes pas favorables à une fuite en avant, mais à la structuration des carrières. Nous souhaitons que toute promotion corresponde à une qualification acquise par le sapeur-pompier.

M. Edward Jossa, directeur général des Collectivités locales. La loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité avait prévu la suppression à compter du 1^{er} janvier 2006 des contributions des communes et des établissements publics de coopération intercommunale au financement des SDIS.

Cette mesure s'est avérée extrêmement difficile à appliquer, compte tenu de la très grande disparité des contributions communales, tant d'un département à l'autre qu'entre communes et EPCI – ce qui était bien souvent le fruit de l'histoire.

Le délai prévu par le législateur était destiné à résorber progressivement ces inégalités. Or, en matière de finances, toute modification d'un équilibre est compliquée à mettre en œuvre. Faute de progrès en ce domaine, le Gouvernement a diligenté en 2007 une mission d'inspection, qui a débouché sur la suspension de cette mesure dans la loi de finances rectificative pour 2008.

La suppression des contributions des communes et des EPCI au financement des SDIS devait être compensée par un prélèvement sur leur dotation globale de fonctionnement. Or le montant de DGF perçu par plus de 4 000 communes et 300 EPCI s'est révélé insuffisant. Il aurait fallu instaurer un prélèvement sur ressources fiscales, avec une évolution dans le temps différente de celle de la fiscalité, provoquant de ce fait une inégalité de traitement entre les communes. Certes, on s'est trouvé dans une situation similaire à l'occasion de la suppression des contingents communaux d'aide sociale, mais cela concernait un moins grand nombre de communes.

Par ailleurs, la mission d'inspection a montré qu'une coupure complète entre les communes et les SDIS serait artificielle, les équipements étant implantés dans le cadre communal. En outre, une certaine inquiétude s'est développée dans les SDIS à la perspective d'un désengagement total des communes, dans la mesure où ils entretiennent avec elles des relations quotidiennes.

Voilà pourquoi il a été jugé préférable de renoncer à une départementalisation totale des SDIS, décision qui a été avalisée par le Parlement.

Toutefois, des problèmes subsistent.

En premier lieu, la forte augmentation de la dépense des SDIS est une source de difficultés pour les départements, qui réclament l'indexation de la contribution communale sur l'évolution de la dépense, alors que les communes sont attachées au maintien du plafond actuel. C'est un point délicat. À notre avis, si l'on souhaite privilégier une véritable maîtrise des dépenses, il faut un patron financier, et les départements sont les plus habilités à remplir ce rôle. La dilution de la charge de l'augmentation de la dépense entre les partenaires serait l'occasion de jouer les uns contre les autres, et ne ferait qu'accroître leur irresponsabilité financière.

Ensuite, 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. Un système d'expertise ou de validation des matériels et des techniques devrait être instauré, peut-être sous la forme d'une commission permanente d'analyse des coûts.

Manifestement, il manque non seulement des outils d'information, mais aussi des instances de discussion. Il faut en tout cas que le système se régule car, tant pour les communes que pour les départements, l'état budgétaire se resserre.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Personne ne peut douter de votre bonne volonté, messieurs. En particulier, monsieur le directeur de la Sécurité civile, j'ai apprécié lors de votre précédente audition votre volonté de clarification et de simplification. Soit dit en passant, nos chiffres divergent : selon nos données, la part des frais de personnel dans la dépense des SDIS s'élève à 64 %, et non 87 % comme vous l'avez affirmé. Peut-être pourrez-vous nous éclairer sur ce point.

Étant membre de la commission des Lois, j'aborderai le problème davantage du point de vue organisationnel que financier, mais les deux se rejoignent.

Chacun s'accorde à reconnaître que le système actuel, hybride, ne satisfait personne – sauf peut-être l'État, qui ne participe que marginalement au financement des SDIS, alors que la sécurité civile relève de ses pouvoirs régaliens. Pourtant, l'État fixe les normes – qui concernent jusqu'au diamètre des tuyaux ! –, ainsi que le temps de travail des personnels.

Or, la direction de la Sécurité civile n'a jamais su résister au *lobby* des colonels et aux manifestations des sapeurs-pompiers. En conséquence, les SDIS doivent faire face à des contraintes organisationnelles croissantes, en raison notamment du faible nombre de gardes annuelles assurées par leur personnel.

La direction de la Sécurité civile et la direction générale des Collectivités locales seraient-elles prêtes à fixer, en application des directives européennes, une norme organisant le service suivant le système des trois-huit ? Si chaque département continue à organiser le temps de travail dans son SDIS, le problème risque de perdurer. Que l'État joue donc son rôle !

Monsieur le directeur général des Collectivités locales, vous nous avez expliqué les raisons de l'abandon *sine die* de la disposition de la loi de 2002 prévoyant la suppression de la contribution des communes et des EPCI au financement des SDIS. Mais comment fera-t-on si la participation des communes reste bloquée au niveau de l'inflation, sachant que, selon une étude réalisée pour l'ADF par le cabinet François Lamotte, il faut s'attendre à une augmentation de la dépense de 4 à 5 % par an au-dessus de l'inflation ? Et que se passera-t-il si l'on entre dans une période de déflation ? Le Gouvernement doit apporter une réponse à cette question : il serait trop facile d'accuser les collectivités territoriales d'augmenter leurs sources de financement par l'impôt alors qu'elles doivent faire face à des contraintes qui leur sont imposées par l'État !

Par ailleurs, pourquoi la direction de la Sécurité civile gère-t-elle les sapeurs-pompiers, alors que tous les autres fonctionnaires territoriaux relèvent de la direction générale des Collectivités locales ?

Enfin, monsieur le directeur de la Sécurité civile, pouvez-vous nous préciser en quoi consisterait le concours de l'État à la gestion des SDIS ?

M. Alain Perret. Le temps de travail des sapeurs-pompiers est un sujet tabou. Actuellement, la moyenne nationale est de 89 gardes de vingt-quatre heures par an.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Normalement, cette moyenne devrait se situer entre 90 et 100 gardes par an !

M. Alain Perret. Certes, mais il a fallu prendre en compte certains « droits acquis ».

Ce problème ne peut être traité que dans le cadre général du statut de la fonction publique territoriale : je ne me risquerai pas à en faire un sujet de discussion autonome. Il faut y adjoindre les questions des catégories d'appartenance, des modalités de passage d'un grade à un autre, de la part respective des concours internes et des concours externes dans le recrutement, autant de sujets sur lesquels je perçois une attente de la part des syndicats. En d'autres termes, il convient de s'accorder sur un ensemble cohérent de mesures, sans isoler un point par rapport à un autre.

C'est dans cette optique que je rencontrerai les syndicats le 19 mai prochain, au cours d'une réunion dont l'ordre du jour portera pour l'essentiel sur la réforme de la filière sapeur-pompier à travers les orientations contenues dans le rapport « formation spécialisée n° 3 » du Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, qui traite des questions statutaires – la « FS 3 » – ce qui intéresse bien évidemment les présidents de conseil d'administration de SDIS et l'ADF. À ces échanges, seront associés les élus de manière systématique. « FS 3 » est un travail de très longue haleine qui nécessitera un travail en profondeur en tenant compte au premier chef de tout ce qui aura trait aux effets budgétaire indirects.

Cela vaut aussi pour la réforme de la catégorie B et la question des rémunérations. Je ne peux agir vis-à-vis du monde syndical que dans un cadre global, et en connaissant les marges d'acceptation des élus : il est inutile de lancer un processus qui risque d'être bloqué par la suite.

La refonte des statuts comporte deux volets. Le premier concerne les adjudants-chefs, les majors et les lieutenants. Le second s'attache à la formation des officiers et des officiers supérieurs ; nous avons la chance de pouvoir compter sur des officiers supérieurs qui sont à la fois de grands professionnels et de bons managers, et nous souhaitons amplifier ce phénomène.

Quoi qu'il en soit, il ne s'agit pas pour l'État de s'immiscer dans un mode de gestion propre aux SDIS. M. le directeur général des Collectivités locales a fait plusieurs propositions, comme une éventuelle prise en charge par le conseil général ou l'attribution, au sein des SDIS, des fonctions de gestion à des personnes qualifiées : on peut certainement être à la fois colonel de sapeurs-pompiers et bon gestionnaire, mais le niveau technique et la disponibilité exigés peuvent parfois empêcher de mener ces deux fonctions de front. Dans le nouveau schéma organisationnel des SDIS, la gestion des personnels, du budget et du parc immobilier devrait être l'affaire de spécialistes issus de la fonction publique territoriale, et non d'officiers de sapeurs-pompiers. J'ai d'ailleurs reçu des échos favorables à cette proposition.

L'État pourrait donc jouer un rôle d'aiguillon, en rappelant qu'il existe des gisements de compétences. Nous commençons à aborder ces questions avec l'ADF. Mon objectif est d'aboutir, ensemble, à une sorte de protocole global sur les mesures à prendre.

Mon rôle est de préparer les éléments techniques d'une décision. Il faut donc, en dépit des crispations sur ce sujet, poser la question du temps de travail, mais dans un cadre plus large, le dispositif de la sécurité civile étant d'une rare complexité.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. L'inflation de la dépense tient au fait que le système n'est plus piloté. La départementalisation, qui devait être une décentralisation, fut en définitive une centralisation, puisque, auparavant, les communes géraient et finançaient les SDIS. Aujourd'hui, les sapeurs-pompiers profitent de la multiplicité des interlocuteurs.

Ils assurent en moyenne 140 interventions par an, pour 95 jours de garde : cela signifie qu'ils exercent leur métier une fois et demie par jour de garde. Une intervention durant en moyenne deux heures vingt-sept minutes, ils travaillent donc trois heures et demie par jour de garde, 95 fois par an ! La promotion n'est plus maîtrisée, les primes sont décidées par les personnels eux-mêmes – tous ont droit à la prime de feu, même les personnels administratifs – et les revenus sont de 30 % supérieurs à ceux des employés municipaux, à statut équivalent ! Il faut mettre fin à cette situation.

M. Edward Jossa. Les SDIS ne sont pas encore totalement acquis à une culture où l'on considère qu'un bon gestionnaire doit réaliser des économies, et pas seulement obtenir beaucoup de crédits. Or, comme dans tous les secteurs de la sécurité, il est très difficile de résister aux demandes : il suffit qu'un matériel ait été refusé et qu'ensuite une intervention se passe mal pour que l'on incrimine une décision budgétaire.

L'enjeu est de promouvoir un bon management. Pour cela, il faut un pilote financier ; pour le moment, c'est le département qui joue ce rôle, et je pense qu'il faut plutôt renforcer ce qui existe que compliquer les choses avec des solutions alternatives. Indexer les contributions communales sur l'évolution de la dépense reviendrait à diluer l'effort financier. Si les départements doivent assumer les variations budgétaires, ils seront d'autant plus motivés pour remettre en cause certaines règles de management. La priorité, c'est de maîtriser la dépense.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Doit-on, à l'instar de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, faire apparaître sur l'avis de taxe d'habitation la contribution au financement des SDIS, de manière à sensibiliser nos concitoyens à leur coût ?

M. Bruno Rousselet, sous-directeur à la direction générale des finances publiques. 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. L'information sur le coût des SDIS se ferait au détriment de celle sur un taux cumulé dans le cadre d'un passage en intercommunalité ou sur une hausse de l'impôt consécutive à la perte d'un abattement spécifique. Or, les demandes d'information des usagers portent plutôt sur les particularités de leur imposition que sur le montant global des dépenses des SDIS.

M. Edward Jossa. 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.

M. David Habib, Président. Les rapporteurs évoquaient une meilleure lisibilité plutôt qu'un transfert de ressources.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Monsieur Rousselet, sur le terrain, les sapeurs-pompiers bénéficient d'une très bonne image, qui serait quelque peu ternie si nos concitoyens savaient combien leur sécurité leur coûte ! C'est dans cet esprit que nous réclamons depuis des années une mention supplémentaire sur l'avis d'imposition, sur le modèle de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Au-delà des discours convenus, messieurs Perret et Jossa, j'avoue ne pas être satisfait de vos réponses. Le problème est éminemment politique : il manque une réelle volonté pour assurer la bonne adéquation des besoins des SDIS et des contributions des financeurs.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Nous sommes là pour proposer des solutions : on ne peut se contenter d'évoquer les difficultés administratives ou le manque de place sur une feuille ; sinon, rien ne changera, et la dépense continuera d'augmenter !

Nos concitoyens s'intéressent à ce qu'on veut bien leur dire ; si on continue à leur cacher les choses, ils ne demanderont jamais rien ! Notre responsabilité, à nous, politiques, est de défendre l'intérêt général contre les excès du corporatisme – sinon, celui-ci gagnera toujours.

Cela passe d'abord par l'information du contribuable, puis par une mesure fiscale spécifique, se traduisant par une diminution équivalente sur le budget du conseil général. Si nous affirmons que cela est matériellement impossible, notre mission d'évaluation et de contrôle s'achèvera sans aucun résultat, et nous serons responsables du maintien de la croissance des dépenses.

Il est inacceptable que des personnes qui ne travaillent que 95 jours par an jouissent d'une image si favorable, essentiellement bâtie sur les interventions incendie, soit moins de 10 % du total, et plus particulièrement sur les interventions sur feux de forêt, qui ne représentent que 1 % de l'ensemble. Nous devons dire la vérité à nos concitoyens !

M. David Habib, Président. Le travail de nos rapporteurs donnera lieu à un rapport qui comprendra le compte rendu de nos auditions et pourra être enrichi de divers documents. Pourriez-vous, monsieur Rousselet, nous faire parvenir une note écrite sur les deux hypothèses évoquées : mention du coût des SDIS sur l'avis d'imposition et création d'une taxe spécifique ?

M. Bruno Rousselet. Je le ferai avec plaisir.

Je ne conteste pas que l'information de nos concitoyens soit importante ; d'ailleurs, j'ignorais jusqu'à aujourd'hui combien me coûtaient les SDIS. En revanche, s'il n'y a pas fiscalisation de leur financement, je ne suis pas sûr qu'une donnée de ce type ait sa place dans un avis d'imposition individualisé. La mention d'un montant global de la dépense pour le département est parfaitement envisageable, mais ce sera nécessairement au détriment d'un autre renseignement.

M. Alain Perret. En tout cas, soyez assurés que nous avons conscience des difficultés actuelles et que nous nous efforçons d'améliorer les choses, en étroite liaison avec les partenaires sociaux et avec les présidents de CASDIS.

M. David Habib, Président. Messieurs, je vous remercie.

Nous allons maintenant accueillir les représentants des départements et des communes. J'imagine qu'ils dresseront le même constat, ce qui prouve que la principale question est celle de la gouvernance. Nous l'aborderons avec Mme la ministre lors de son audition, qui conclura nos travaux.

À 10 heures 30 : **MM. Augustin Bonrepaux, président du conseil général de l'Ariège, et Yves Rome, président du conseil général de l'Oise, représentant l'Assemblée des départements de France (ADF), Jean-Paul Bacquet, maire de Coudes et Jean Proriol, maire de Beauzac, représentant l'Association des maires de France (AMF)**

Présidence de M. David Habib

M. David Habib, Président. Nous accueillons maintenant deux délégations, représentant, l'une l'Assemblée des départements de France (ADF), l'autre, l'Association des maires de France (AMF).

C'est avec un plaisir tout particulier que j'accueille M. Augustin Bonrepaux qui, voilà dix ans, a été l'un des créateurs de la MEC, avant de la présider avec talent jusqu'en 2007. Aujourd'hui, c'est en tant que président du conseil général de l'Ariège que nous l'entendons.

Je suis heureux de vous souhaiter à tous la bienvenue, à l'occasion de cette troisième séance consacrée au financement des services d'incendie et de secours.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. La départementalisation des services de secours a été en fait une centralisation. En effet, auparavant, c'étaient les communes qui géraient et payaient directement les casernes et les sapeurs-pompiers.

Cette centralisation s'est accompagnée d'une inflation très importante des dépenses et du nombre de sapeurs-pompiers professionnels, qui est passé de 28 000 à 38 000 en dix ans, alors que le nombre de leurs interventions n'a pratiquement pas évolué, puisqu'il est toujours de 4 millions par an, soit 11 000 interventions par jour. Les interventions pour incendies, qui prennent le plus de temps, ne représentent plus que 8 % du nombre des interventions, tandis que les incendies pour feux de forêt ne représentent que 10 % de ces 8 %, donc moins de 1 % du total. On compte en moyenne seulement 1,5 intervention par jour de garde pour 90 jours de garde par an !

Sur le plan budgétaire, cela représente 5,5 milliards d'euros, l'État prenant en charge 1 milliard et les collectivités territoriales 4,5 milliards. Entre 1996 et 2007, l'augmentation de la dépense a été de 245 % ; depuis la départementalisation de 2001, elle s'élève à 45 %. Quant aux effectifs, ils ont continué de croître, tandis que l'achat de matériel et d'équipement s'est poursuivi sans que l'on ait recours à des mutualisations.

En fait, les payeurs ne sont pas les décideurs. Les communes et les départements paient, mais ce sont plutôt les conseils d'administration qui décident – les sapeurs-pompiers, tout en n'y étant pas majoritaires, savent y faire entendre leur voix et convaincre les élus.

Compte tenu de l'augmentation constatée, peut-être conviendrait-il de revoir le système et de dire qui doit commander.

Les sapeurs-pompiers professionnels ont le statut de fonctionnaires territoriaux, mais leurs revenus sont tout à fait différents de ceux des fonctionnaires territoriaux. Par ailleurs, en dix ans, on a assisté à une inversion du nombre des capitaines et de celui des lieutenants : il y a aujourd'hui plus de capitaines que de lieutenants. De plus, l'encadrement est extrêmement riche : un colonel ou un lieutenant-colonel pour 70 sapeurs-pompiers professionnels. En fait, ni l'État, ni les départements ni les communes ne pilotent les carrières.

Étant donné la situation actuelle, peu favorable aux contribuables, la Mission a jugé utile d'engager une réflexion globale. Le système doit de nouveau être piloté, cohérent et la dépense doit être justifiée.

De tout cela, nous déduisons qu'il est sans doute possible d'arrêter la progression de la dépense.

M. David Habib, Président. Selon vous, comment doit évoluer la gouvernance des SDIS ? Quel en serait le format idéal ? Nous devons rencontrer Michèle Alliot-Marie le 9 juin, et, à cette occasion, nous voudrions prendre en compte l'état de vos réflexions et de vos propositions.

M. Augustin Bonrepaux, président du conseil général de l'Ariège. La départementalisation, a présenté, au moins dans les départements ruraux, de nombreux avantages. Elle a permis, d'une part, que chacun participe de la même façon au service, ce qui fait que les charges sont mieux réparties, et, d'autre part, d'harmoniser le fonctionnement du service sur territoire. Il est vrai qu'elle a entraîné des dépenses supplémentaires, notamment parce que l'équipement n'était pas au point : dans mon département, par exemple, les casernes étaient dans un état lamentable.

J'ai entendu que l'État participait aux dépenses à hauteur de 1 milliard. En tout cas, cela ne se ressent pas chez moi.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Vous savez bien qu'il achète les aéronefs de la sécurité civile !

M. Augustin Bonrepaux. Autrefois, il participait. Désormais, ses participations diminuent régulièrement, alors qu'on nous demande de faire des investissements de plus en plus importants – je pense à Antares, par exemple.

Il faudrait d'abord clarifier la situation. De plus en plus souvent, des décisions sont prises au niveau national par le ministre. Cela fait bien de faire plaisir aux sapeurs-pompiers ! Mais, au final, qui paie ?

Les départements paient davantage que les communes, la participation de ces dernières étant plafonnée. Par ailleurs, nous subissons un transfert de charges insidieux : il se trouve en effet que les sapeurs-pompiers sont appelés à intervenir de plus en plus fréquemment à la place des ambulanciers. Or, alors qu'un ambulancier est remboursé 350 ou 400 euros par la sécurité sociale pour son intervention, nous ne sommes remboursés que de 105 euros – c'est le chiffre fixé dans les conventions passées avec les services hospitaliers. Pourtant, la charge d'intervention est beaucoup plus importante pour les sapeurs-pompiers, puisque, réglementairement, la présence de trois sapeurs-pompiers à bord d'une ambulance est nécessaire pour que celle-ci puisse sortir.

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.

Il faut faire payer les secours par celui qui doit les payer : quand il s'agit de malades, c'est à la sécurité sociale de payer et non aux contribuables.

Il y a deux ans, le préfet a décidé qu'il faudrait trois sapeurs-pompiers professionnels de plus. Mais qui paie ? Souvent, nous ne sommes pas consultés quand une décision concernant les sapeurs-pompiers est prise. Or, selon le principe « qui commande paie », il faudrait que les présidents de conseils généraux aient le pouvoir de décider pour ce qui relève de leur responsabilité.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. M. Bonrepaux a évoqué la nécessaire remise en état des casernes et le renouvellement du matériel. Cela a été vrai de 1996 à 2001, mais, depuis 2001, tout cela est terminé. Or l'inflation budgétaire a continué, et c'est bien ce qui nous préoccupe aujourd'hui. Sans vouloir politiser le propos, je rappellerai à M. Bonrepaux que c'est à la fin de l'année 2001, sous le gouvernement Jospin, qu'a été prise la décision relative au nombre de jours de garde de 24 heures par an. Or c'est la diminution de ce nombre qui a provoqué une inflation des embauches.

N'oublions pas que notre rôle est de défendre le contribuable. On peut toujours aller dans le sens des sapeurs-pompiers, qui demanderont toujours plus d'hommes et l'accélération de leur carrière. Or l'accélération des carrières n'étant pas maîtrisée par les élus, il en résulte une inflation budgétaire : les salaires représentent la plus grande part du budget des SDIS. En outre, le refus de la mutualisation de l'achat de certains matériels accroît encore la dépense.

Nous ne sommes donc pas dans le meilleur des mondes possible. Toutefois, nous sommes là pour essayer de l'améliorer.

M. Yves Rome, président du conseil général de l'Oise. Certes, je suis là, non pour défendre le contribuable, mais pour défendre le service public de la sécurité civile. Pour autant, je peux, en tant que responsable d'un département, et donc d'un SDIS, adhérer à l'objectif de maîtrise de la dépense. Cela dit, il serait très mauvais de stigmatiser les sapeurs-pompiers professionnels.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Il ne faut pas me faire dire ce que je n'ai pas dit. Il ne s'agit pas de stigmatiser les sapeurs-pompiers, mais de trouver tous ensemble des avancées qui bénéficieront au contribuable.

M. Yves Rome. Certes, il faut chercher à maîtriser la dépense, mais pour cela, il est nécessaire de comprendre les causes du dérapage constaté.

Auparavant, les maires étaient souvent démunis face au pouvoir des sapeurs-pompiers, en particulier au moment des élections : personne ne savait leur résister. La départementalisation a permis une meilleure homogénéisation de la présence et de la sécurité sur l'ensemble du territoire, notamment dans les zones les plus rurales, qui étaient légèrement dépourvues par rapport aux centres urbains.

Une des raisons du dérapage constaté tient à un problème de gouvernance. Normalement qui paie commande. Or nous, les élus locaux, sommes soumis aux injonctions de l'État, notamment au travers de la définition des normes, qu'il s'agisse des matériels ou de la gestion des carrières.

Enfin, il faut savoir que la départementalisation n'est pas achevée. Ainsi, dans le département de l'Oise, nous avons un programme ambitieux de rattrapage et de construction de centres de secours qui aura un impact durant au moins dix ans sur le coût de fonctionnement du service.

La départementalisation permettra une évolution de la maîtrise de la dépense. On va nous conférer, sans qu'on nous l'ait trop demandé, les parcs départementaux de l'équipement, ce qui aboutira à une mutualisation des matériels roulants.

L'ensemble des départements de France et des présidents de SDIS réfléchissent à la mutualisation des moyens. Un grand nombre d'agents non sapeurs-pompiers assurent des missions de gestion des services, que ce soit en matière de commandes publiques, de centrales d'achat, ou de bâtiments. Dans les services des conseils généraux, nous avons, de manière transversale, les mêmes capacités d'intervention. Il y a donc là une possibilité de mutualiser les moyens et donc d'optimiser la dépense. Si on retire des SDIS des effectifs consacrés à des missions autres que celle de la sécurité, on pourra renforcer la défense opérationnelle en employant réellement les moyens humains pour les missions premières des SDIS.

Il faut aussi cesser, comme l'a souligné Augustin Bonrepaux, de transférer insidieusement des charges supplémentaires vers les services départementaux.

Il est exact que le feu ne représente qu'un maigre pourcentage de l'intervention des SDIS. En revanche, les secours à la personne augmentent de manière exponentielle, comme cela ressort du rapport Lamotte. 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, d'autant que le coût d'un déplacement des sapeurs-pompiers varie de 300 à 1 000 euros, alors que l'hôpital ou le monde de la santé n'accepte de discuter que sur la base de 105 euros.

Il faut aussi poursuivre la réflexion engagée par la commission « Ambition volontariat », pour tenter de parvenir à un bon équilibre entre sapeurs-pompiers volontaires et sapeurs-pompiers professionnels.

C'est à tout cela qu'il faut réfléchir, sans stigmatiser qui que ce soit.

M. David Habib, Président. Personne ne stigmatise quiconque. Je peux vous assurer que tout le monde est d'accord sur la nécessité d'entretenir un dialogue de vérité avec les sapeurs-pompiers. Cela dit, je crois me souvenir que le premier vice-président d'un conseil général d'un département du sud-ouest appartenant à la même sensibilité politique que la nôtre a tenu des propos bien « pires » que ceux de M. Ginesta.

M. Jean-Paul Bacquet, maire de Coudes. Monsieur le président, vous avez raison : le sujet des sapeurs-pompiers est un sujet passionnel.

La départementalisation était nécessaire, en raison des inégalités territoriales. Toutefois, elle est devenue très rapidement une centralisation compétitive d'un département à l'autre, s'agissant des jours de garde et de travail, des investissements, etc. Il suffit d'assister à un congrès de sapeurs-pompiers pour s'en rendre compte et pour apprécier les conséquences que peut avoir cette compétition sur les bons de commande.

N'oublions pas que ceux qui paient ne décident pas. Pour autant, cela ne remet pas en cause notre engagement de fournir à nos concitoyens le service d'incendie et de secours le plus efficace possible. Il n'en reste pas moins que cette situation soulève la question de la responsabilité politique de celui qui paie alors qu'il n'est pas le décideur.

N'oublions pas que les communes paient, même si leur contingent a été gelé – ce gel est d'ailleurs relatif, dans la mesure où le contingent varie en fonction de l'inflation. On s'est du reste demandé s'il ne fallait pas remplacer le contingent des communes par une réduction de leur dotation globale de fonctionnement, la DGF. En tout cas, les maires

deviennent souvent des otages dont on se sert pour empêcher que le service passe sous la coupe du conseil général. Les maires ont-ils pour autant le droit de s'exprimer ? Non, ils n'ont pas droit à la parole, et là est le véritable problème.

On a parlé de la sécurité sociale ; on peut aussi évoquer les assurances – il s'agit de serpents de mer qui ressortent tous les vingt ou trente ans. La question qui se pose n'est pas de savoir si l'on transfère une charge du contribuable départemental ou communal au contribuable assuré social, mais de savoir si l'ensemble des dépenses est justifié. C'est en cela que je m'associe à votre démarche responsable.

Je ne connais pas de maire qui dise qu'il faut supprimer les sapeurs-pompiers... encore que certains maires de grandes villes seraient tentés si, demain, l'offre existait, de privatiser les services de sapeurs-pompiers. Cela se fait déjà à l'étranger : Véolia intervient dans d'autres pays sur des sites industriels. Quoi qu'il en soit, vous avez raison, monsieur Ginesta, le payeur n'est pas le décideur.

Comme je suis médecin, je me sens visé lorsque l'on parle de la désertification médicale. Mais les élus gagneraient à être un peu plus responsables – et ce sera ma seule allusion politique : quand je dépose un amendement coercitif, la droite comme la gauche le refusent. Que chacun assume ses responsabilités !

Qui définit la réglementation ? La Fédération. Je siégeais au sein d'une commission, mais je n'y vais plus parce que ce n'est plus la peine. Les décisions prises sont sûrement toutes justifiées, mais on n'en analyse jamais les conséquences financières et juridiques. Actuellement, l'Association des maires de France étudie le projet de référentiel national de défense contre l'incendie, ce qui suppose la définition d'une nouvelle assise juridique de la réglementation. Eh bien, il faut s'attendre à ce que demain se retrouvent devant les tribunaux des élus qui n'auront pas répondu à un projet de référentiel qu'ils n'auront pas élaboré !

L'association des maires du département du Puy-de-Dôme a appris que le Puy-de-Dôme était représenté au sein de cette commission. Personne ne le savait, pas plus les conseillers généraux que président du conseil d'administration du SDIS. Pourtant, nous faisons partie des départements témoins. Nous avons tout de même de quoi nous interroger sur la façon dont nous pouvons assumer nos responsabilités politiques !

Par ailleurs, en quoi un SDIS a-t-il besoin d'un architecte, d'un service de communication, de photographes ?

J'évoquerai maintenant l'évolution des carrières. J'ai été président du SDIS de mon département. En fonction de l'effectif, il y a eu un colonel, puis deux, puis trois... Que fera-t-on lorsque l'on n'aura promu que des colonels âgés de 42 ans ? On va créer le grade de général ? Cela a été demandé à l'Assemblée nationale, il y a quelques mois.

La gouvernance est le vrai problème. 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 ! Mon ami Jean Proriol et moi-même avons dit notre indignation au président Sarkozy, qui était alors ministre de l'Intérieur. Avant cette entrevue, j'avais tenu les propos suivants au nouveau directeur de la Sécurité civile : « Monsieur le préfet, vous ferez comme vos collègues : pendant six mois, vous allez vouloir réformer et au bout de six mois, vous aurez compris que c'est une telle poudrière que vous vous dégonflerez et vous compterez les jours en attendant que votre mandat se termine pour ne pas brûler votre carrière ». En fait, il faudrait nommer un préfet en fin de carrière, qui, lui, au moins, pourrait prendre les décisions qui s'imposent.

J'ai déposé une proposition de loi visant à faire passer les sapeurs-pompiers professionnels dans la fonction publique d'État – ce qui m'a valu un succès extraordinaire lors d'un certain congrès des sapeurs-pompiers. Cela permettrait de disposer d'une grille salariale claire, et de savoir qui embauche et sur quels critères. En effet, d'un département à l'autre, les inégalités sont encore plus criantes qu'avant la départementalisation.

Les sapeurs-pompiers volontaires donnent une image forte. Toutefois, même en cas de recrutement, la durée de leur engagement diminue. Il y a là de quoi nous inquiéter.

Enfin, si les conseils d'administration donnent lieu à des débats très animés, il n'en reste pas moins que l'on sait à l'avance ce qui sera voté. Dans ces conditions, où est le débat démocratique ? Il y a d'un côté ceux qui ont un langage technique, voire technocratique, qui cherchent à culpabiliser ceux qui ne voudraient pas voter les crédits, et, de l'autre, des gestionnaires sains, responsables malgré les menaces auxquelles ils sont soumis.

Monsieur Derosier, je vous rappelle que c'est un de vos concitoyens qui a organisé à Marseille le premier congrès national des présidents de SDIS. Alors que j'avais fait remarquer que, dans la salle, il y avait plus de colonels que d'élus, on m'avait répondu qu'il s'agissait d'« experts ». Et, en définitive, ce sont les colonels qui ont décidé ce que nous devons décider.

J'ai entendu parler d'« injonctions » de l'État. Mais lesquelles ? Quand il faut que le président Doligé réunisse les élus des conseils d'administrations des SDIS avant le conseil d'administration de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours, je me dis qu'il y a un dysfonctionnement.

Encore une fois, le problème est lié à un manque de responsabilité politique. Nous n'assumons pas notre responsabilité politique, que ce soit au niveau de l'État ou ailleurs. Qu'on le veuille ou non, tant que le pouvoir politique ne sera pas assumé, nous ne pourrons pas avancer.

M. Yves Rome. Depuis l'époque où Jean-Paul Bacquet était président d'un SDIS, la situation a changé – la départementalisation est passée par là. Lorsque nous réunissons les présidents de conseil d'administration de SDIS, il y a davantage de responsables élus et de décideurs que de colonels des sapeurs-pompiers.

M. David Habib, Président. Il n'est pas certain que, sur le plan budgétaire, la situation ait beaucoup évolué.

M. Jean Proriot, maire de Beauzac. La départementalisation est en effet ambivalente, monsieur le président. Mais on ne peut pas revenir dessus. Elle était demandée, nous l'avons votée. Souvenez-vous de tous les congrès de sapeurs-pompiers des années quatre-vingt-dix, qui reprenaient ce thème de la départementalisation. Bien que perfectible, la décentralisation est donc ce qu'elle est.

D'après les comptes de gestion de 2007, les communes paient encore 46 % du total ; cela a déjà été davantage. Cette proportion varie également selon les départements : dans certains, les communes paient la plus grosse part ; dans d'autres, c'est l'inverse. Il n'y a donc pas de régime uniforme.

Vous nous interrogez à propos du gel des dépenses. Pour l'AMF, qui en a débattu à plusieurs reprises, il n'est pas question d'y renoncer. Si nous voulons stopper l'inflation des dépenses, qui est due à toutes les raisons que tout le monde a expliquées dans cette salle, il faut incontestablement introduire un gel de nos dépenses globales. Les départements ne peuvent pas y être défavorables.

Il est exact que l'on a consenti des efforts pour les casernements et les matériels. Dès qu'elle a été votée, la départementalisation a créé des espoirs chez les sapeurs-pompiers, lesquels sont montés au créneau – c'était le moment d'en profiter. Le président du conseil général est devenu le grand patron. Toutefois, la dernière loi votée en la matière a rendu très minoritaire la présence des maires au sein des conseils départementaux des SDIS. Peut-être faudrait-il qu'un maire soit vice-président du SDIS ? Quoi qu'il en soit, cela n'aura pas de conséquences fondamentales : les maires ont du mal à se faire entendre. Moi qui suis président de l'Association départementale des maires, j'essaie d'envoyer dans ces conseils départementaux des maires courageux, qui sachent s'opposer à la montée vertigineuse des dépenses à tous les niveaux. Je comprends bien que les départements veuillent rester les patrons, dans la mesure où ce sont eux qui ont la compétence définitive, mais il n'en reste pas moins que les sapeurs-pompiers ont voulu à tout prix maintenir le lien avec les maires. C'est pourquoi il me semble opportun que les élus votent les contingents dans les budgets communaux, et non pas que l'État prélève sur la DGF, car ce dispositif fait descendre au niveau local les conséquences des augmentations à payer. Toutefois, les marges de manœuvre des maires sont relativement limitées : lorsqu'ils reçoivent le contingent au mois d'octobre ou de décembre, il ne leur reste plus qu'à l'inscrire dans le budget communal. Et si ce dernier n'était pas voté, le préfet procéderait à une inscription d'office.

Il faut savoir enfin que les contingents ne sont pas les seules contributions des mairies. Il existe encore 1 926 centres de première intervention non intégrés, dont la charge repose entièrement sur les communes, ou sur les intercommunalités, même si les départements ont procédé à un toilettage et supprimé un certain nombre de centres d'intervention qui n'étaient pas si opérationnels qu'on avait pu le penser. Les municipalités participent également sous d'autres formes : fourniture du terrain destiné à la construction d'un bâtiment, paiement de 25 % du coût de la construction. Ce dispositif est-il légal ? Je n'en suis pas certain. En tout cas, toutes ces dépenses qui n'entrent pas dans les contingents finissent par peser sur les budgets communaux.

Comment régler les problèmes liés au financement ? Faire payer les assurances ? Créer un impôt départemental ? Un impôt sur le foncier ? Depuis vingt ans, nous n'avons pas encore trouvé la solution. Faire payer les assurances me semble être une piste à explorer.

Toutefois, les problèmes qui se posent sont aussi d'ordre psychologique et politique. Quand les pompiers prétendent que tel ou tel équipement est indispensable, il est pratiquement impossible de résister. S'agissant des normes, l'État a une part de responsabilité : s'il sait résister aux groupes de pression, il lui arrive aussi de battre en retraite. Nous sommes toujours tiraillés entre les demandes et les considérations financières.

Selon moi, il convient de geler l'ensemble des dépenses. Si j'avais un seul message à faire passer, ce serait celui-là.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Étant donné les personnes présentes à cette réunion – représentants des maires, représentants des gestionnaires que sont maintenant les présidents de SDIS, parlementaires ayant pour objectif de faire des propositions –, toutes les conditions sont réunies pour faire évoluer la situation du service public de sécurité civile. Si nous arrivons à nous mettre d'accord, nous pourrions faire bouger les montagnes : Bercy, le Gouvernement – et, pourquoi pas ? la majorité parlementaire.

Notre collègue Prioriol vient de dire qu'il fallait geler les dépenses. Merci d'avance ! Qu'il vienne avec moi rencontrer les sapeurs-pompiers de mon SDIS pour entendre leurs réactions quand je rapporterai sa proposition. Ce n'est pas aussi simple que cela.

M. Jean Proriol. J'en suis bien conscient, pour avoir présidé un SDIS pendant vingt ans !

M. Bernard Derosier, Rapporteur. La départementalisation, avec tous ses avantages, a fait apparaître un état des lieux très différent d'un département à l'autre, voire au cœur d'un même département. Le fait que l'on reprenne des centres de secours communaux ou intercommunaux, du matériel qui était parfois à la limite de l'obsolescence, et des effectifs qui étaient très variables d'un centre de secours à l'autre, a amené le département et le SDIS à gérer des situations très inégalitaires. Cet état des lieux – incontestable – était bien la preuve que la gestion antérieure n'était pas bonne.

Ceux d'entre nous qui sont élus locaux accepteraient-ils, sur un territoire départemental, une gestion inégalitaire des situations ? Accepteraient-ils que la commune ou l'intercommunalité soit amenée à participer aux dépenses d'un centre de secours qui n'aurait pas été réalisé dans de bonnes conditions ? Jean Proriol a fait référence à des communes qui participaient à l'achat de terrains. Mais cela relève de l'initiative des conseils généraux, qui demandent éventuellement aux communes d'y contribuer. Encore faudrait-il que ce soit inscrit dans la loi.

Ce que vous appelez le « contingent » voté par les conseils municipaux me semble un concept un peu dépassé à l'heure de la décentralisation. Pourquoi les communes ne souhaiteraient-elles pas voter une participation aux collègues, aux routes départementales, si on maintient les financements dits croisés – que M. Balladur voudrait supprimer, accompagné en cela par la majorité ?

Une logique voudrait que les communes ne participent pas. Mais, tout à l'heure, le ministère du Budget nous a expliqué que c'était infaisable et le directeur général des Collectivités locales nous a dit que c'était impossible. Jean Proriol vient de rappeler de bonnes raisons politiques pour maintenir cette participation ; les sapeurs-pompiers le souhaitent également.

Que penseriez-vous donc, mes chers collègues, présidents de SDIS, maires, d'un déblocage de l'indexation de la participation des communes ? Le rapport Lamotte prévoit une augmentation de la contribution des départements de l'ordre de 4 à 5 % par an au-dessus de l'inflation, dans les années à venir, alors que le contingent des communes est bloqué par la limite de l'inflation. Comme nous sommes en période de déflation, si cela continue, je pense que les SDIS vont devoir rendre de l'argent aux communes !

M. Bacquet a dit que les maires n'ont pas droit à la parole. Pourtant ils ont, sur leur territoire, le pouvoir de police. Que penseriez-vous, messieurs les maires, si on supprimait cette compétence opérationnelle sur votre territoire et si on la transférait au président du SDIS ?

M. Jean Proriol. Le contingent est-il dépassé ? Je n'en suis pas sûr. Et s'il est dépassé, il faut le remplacer. Or, je n'ai pas entendu, dans l'intervention de M. Derosier, des propositions significatives et intéressantes qu'on puisse mettre en application.

L'Association des maires de France est formelle : elle est favorable au maintien du gel des contingents. Il faut savoir, malgré tout, que celui-ci est parfois détourné et qu'à l'intérieur de chaque SDIS, les règles s'appliquent différemment, notamment en fonction du potentiel fiscal. Ainsi, le gel n'est pas égalitaire selon les départements, ni selon les communes à l'intérieur d'un même département.

M. David Habib, Président. Ce n'est pas forcément inégalitaire. Les départements et les régions peuvent vouloir trouver des clés de répartition plus justes entre les différentes collectivités. Cela dit, le constat que vous faites est tout à fait exact.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Évidemment : vous êtes tous les deux dans des départements gérés par la droite...

M. Jean Proriol. Vous avez évoqué le rapport Lamotte. Nous ne pouvons pas entrer dans cette mécanique, nous vous le confirmons très fortement.

Jean-Paul Bacquet a fait remarquer que le taux de rotation et d'engagement des sapeurs-pompiers volontaires était inférieur à dix ans. C'est plutôt sept ou huit ! Nous allons donc être confrontés à un problème. Ainsi, dans mon corps de sapeurs-pompiers, trois ou quatre personnes vont partir parce que le service est trop contraignant et que la formation est trop exigeante. Mais s'il fallait remplacer les 200 000 pompiers volontaires, je ne sais pas comment nous ferions – et cela coûterait bien plus que 4 ou 5 milliards. Il faut tout de même rendre hommage à ceux qui acceptent de se dévouer pendant un certain nombre d'années.

M. Jean-Paul Bacquet. Les inégalités territoriales, d'un département à l'autre, d'une commune à l'autre justifiaient la départementalisation et une harmonisation. La situation s'est-elle améliorée ? Bien sûr. Cependant, le maillage reste très inégalitaire d'un département à l'autre : il subsiste d'importantes zones blanches. La couverture départementale n'a pas été harmonisée.

La suppression de certains CPI résulte du choix du conseil d'administration ou du directeur départemental ; elle n'a pas été faite à partir d'un schéma ou en fonction de directives préalables.

Si une commune participe à la construction d'une caserne ou donne le terrain nécessaire pour construire ce bâtiment, c'est illégal. On l'ignore, mais c'est illégal. Sur ce point, l'association des maires est très vigilante et elle informera les élus sur la responsabilité qu'ils prennent : les maires risquent d'être poursuivis par un contribuable.

La définition du contingent communal par rapport au contingent départemental est très inégalitaire dans un même département, puisque c'est le conseil d'administration qui fixe les règles de la répartition d'une commune à l'autre.

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. Et ce n'est pas parce que nous siégeons dans des conseils d'administration, que nous y existons. Je sais qu'il n'est pas question de transférer le pouvoir de police, car c'est inapplicable pour l'instant. Reste que la responsabilité juridique du maire est pleine et entière, qu'il l'ait voulu ou non.

M. Yves Rome. Au nom de l'Assemblée des départements de France, je plaide pour le dégel des contingents communaux. À défaut, ce sont les départements qui vont subir la hausse, que nous allons peut-être tenter de limiter avec votre concours.

La maîtrise des dépenses, à laquelle nous sommes confrontés, dépend selon moi très largement de la gouvernance : qui paie ? Comment ?

Faut-il transférer vers les départements le pouvoir des maires, qu'ils prétendent ne pas pouvoir exercer, ni financièrement, ni juridiquement ? Il n'y a pas de raison qu'un président de conseil général soit plus inapte qu'un maire à assumer les pouvoirs de sécurité sur son territoire.

L'AMF considère que le gel doit être maintenu. Il est donc important de se tourner vers le troisième acteur de la sécurité civile : l'État. Mais le niveau des FAI, les fonds destinés à l'investissement, est dérisoire, voire inexistant. Si l'État veut conserver son rôle de régulateur, c'est à lui d'engager des réformes pour les sapeurs-pompiers – qui le méritent certainement.

Des réflexions sont en cours pour maintenir le volontariat, auquel nous devons rester attachés. Si les sapeurs-pompiers volontaires disparaissent des services départementaux, la dépense sera exponentielle, et il ne sera plus question de maîtrise. Toutefois, le maintien de la présence des sapeurs-pompiers volontaires au sein des services départementaux peut aussi générer des coûts de gestion et, par voie de conséquence, transférer vers le département des charges supplémentaires.

L'État doit donc tenir compte, de manière beaucoup plus précise et beaucoup plus sérieuse, du rôle des départements ; ne pas convoquer la Conférence nationale des services d'incendie et de secours sans recueillir préalablement, sur les dossiers, l'aval des départements qui sont là pour payer ; ne pas se contenter de dialoguer avec les représentants des sapeurs-pompiers, mais associer à toute disposition nouvelle les départements de France.

L'État doit jouer son rôle de financier – FAI, réseau Antares. Certes, ce dernier est nécessaire à la bonne coordination des services de sécurité (police, gendarmerie, pompiers) sur le territoire départemental. Mais que l'État évite de faire financer exclusivement ces nouveaux dispositifs par les départements et par les SDIS.

M. Augustin Bonrepaux. Ma conclusion ne sera guère différente. Je pense que le département est le niveau pertinent pour assurer la sécurité sur l'ensemble du territoire. Certes, cela dépend de chaque département. Mais il est possible de procéder à une péréquation à l'intérieur du département en répartissant équitablement la charge entre les citoyens : par exemple, une péréquation des contingents tenant compte de la population desservie et du potentiel financier de chaque collectivité, comme nous l'avons fait nous-mêmes depuis longtemps.

Le département est aussi le niveau le plus pertinent pour faire des économies. On pourrait mutualiser des services du département et des services du SDIS, par exemple en faisant réparer le matériel par le parc de l'équipement dont nous allons avoir la responsabilité.

Il y aurait encore des centres de secours relevant de la responsabilité des communes ! Je le découvre. Dans mon département, le SDIS s'occupe de tout. Peut-être pourrait-on procéder à quelques corrections pour faire en sorte que le service devienne réellement départemental.

J'entends dire qu'il faut geler les dépenses. Mais comment ? Qu'on donne déjà au SDIS les moyens de faire payer le service à son coût réel lorsqu'il intervient pour d'autres. Ce sont les secours à la personne qui ont augmenté le plus. Pour ces interventions, c'est toujours le SDIS qui part le plus vite, et c'est souvent le seul à partir. Faire payer le service à son coût réel permettrait de réaliser des économies.

Enfin, il faut que ceux qui paient soient consultés. Dans mon département, le préfet convoque le colonel du SDIS pour mettre en place une convention entre le PGHM (le peloton de gendarmerie de haute montagne) et le SDIS, et je l'apprends quand c'est fait !

M. Bernard Derosier, Rapporteur. C'est un préfet qui fait n'importe quoi.

M. Augustin Bonrepaux. Cela ne m'empêche pas de réagir.

Il existe au niveau national une Conférence nationale des services d'incendie et de secours. Les décisions sont souvent prises en concertation entre le ministère et les sapeurs-pompiers. Il me semble indispensable que ceux qui paient soient présents et puissent dire ce qu'ils en pensent ; or ce n'est pas le cas.

Il est toujours facile de se faire valoir en disant que l'on augmente les sapeurs-pompiers – même si, pour notre part, nous sommes très attentifs à la revalorisation de l'intervention des sapeurs-pompiers volontaires –, mais il faudrait que nous soyons consultés.

On pourrait ainsi commencer à maîtriser les dépenses. Seulement, il faut nous en donner les moyens et faire en sorte que d'autres ne prennent pas les décisions à notre place.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. La mission que nous a confiée le bureau de la commission des Finances s'inscrit dans l'esprit de la LOLF et vise à répondre à la question suivante : comment obtenir le même service en dépensant moins ? Avant de savoir qui paie, il faut d'abord savoir comment dépenser moins avec le même service – sujet qu'on n'a pas vraiment abordé jusqu'à présent.

M. Augustin Bonrepaux. Nous vous avons fait des propositions en ce sens !

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Vous avez fait une proposition à la hausse.

M. Augustin Bonrepaux. J'ai dit qu'en mutualisant les services, nous pouvons faire des économies, qu'en nous donnant les moyens nécessaires, nous ferons des économies ! À moins que vous ne vouliez réduire le service ?

Commencez par résoudre le problème lié à la présence insuffisante de médecins sur certains territoires, ce qui dispensera les sapeurs-pompiers d'amener les malades dans les centres d'urgences !

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Ce n'est pas ce qui a été demandé par la commission des Finances, laquelle est présidée par un élu socialiste. Ne politisez pas le débat, monsieur Bonrepaux.

M. David Habib, Président. C'est la première fois, depuis que je préside la MEC, que les travaux prennent une dimension passionnelle...

M. Georges Ginesta, Rapporteur. C'est en raison de la présence de M. Bonrepaux...

M. Jean-Paul Bacquet. C'est à cause du sujet abordé !

M. David Habib, Président. Il est vrai que les réunions sur les pôles de compétitivité ou sur le Louvre sont plus calmes. Mais de toutes les matinées consacrées aux pompiers, c'est celle où les maires et les présidents de conseils généraux sont venus en même temps qui a donné lieu au débat le plus passionné.

Il n'en a pas moins été dense et stimulant. Je vous remercie.

À 11 heures 30 : **M. Stéphane Penet, directeur à la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), et M. Jean Mesqui, délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)**

Présidence de M. David Habib

M. David Habib, Président. Notre ordre du jour appelle maintenant l'audition de M. Stéphane Penet, directeur à la Fédération française des sociétés d'assurance, la FFSA, accompagné de MM. Frédéric Gudin du Pavillon, sous-directeur des biens et des responsabilités et de M. Jean-Paul Laborde, conseiller parlementaire – et de M. Jean Mesqui, délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes, l'ASFA, accompagné de Mme Valérie Dumerc, directeur juridique.

Madame, Messieurs, je vous souhaite la bienvenue.

Après s'être interrogée sur la gouvernance des services départementaux d'incendie et de secours – les SDIS –, la MEC examine maintenant le financement de leurs missions. Au cours des auditions auxquelles nous avons procédé, les organismes que vous représentez sont apparus comme sources potentielles de financements complémentaires. C'est pourquoi nous sommes très heureux de vous accueillir aujourd'hui.

Je donne d'emblée la parole aux rapporteurs.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Si la solution du problème n'est pas aisée, son exposé est simple : les budgets des services départementaux d'incendie et de secours ne cessent d'augmenter. Ils se sont accrus de 45 % depuis la fin de la départementalisation en 2001 pour atteindre aujourd'hui près de 4,5 milliards d'euros, le budget de l'État étant resté relativement stable. Les dépenses des SDIS portant désormais davantage sur le secours à la personne que sur les incendies, nous aimerions savoir si vous pourriez participer à leur financement. Selon quels critères et sous quelles conditions ?

M. Stéphane Penet, directeur à la Fédération française des sociétés d'assurance. Nous avons lu avec intérêt le questionnaire que vous nous avez adressé.

Tout d'abord, concernant les besoins de financement des SDIS, le rapport laisse entendre que la croissance importante de leurs dépenses est liée à un rattrapage des investissements au moment de la départementalisation, ce qui laisse supposer qu'une fois ce rattrapage effectué, les besoins seront plus ou moins stabilisés.

Pour ce qui est de l'intervention des assureurs, il faut distinguer les assureurs de biens et de responsabilité, qui interviennent sur les dommages aux biens, et les assurances de personnes.

En ce qui concerne les assurances de biens et de responsabilité, je rappelle qu'une taxe de 9 % sur les conventions d'assurance a été instituée, initialement pour financer la lutte contre les incendies. La destination de cette taxe a ensuite évolué mais il ne faut pas oublier son origine, d'autant que son produit se monte aujourd'hui à près de 600 millions d'euros sur la partie risque d'entreprise.

Par ailleurs, les assureurs interviennent beaucoup, même si ce n'est pas sous forme d'aides ou de financements directs, dans le domaine de la prévention des incendies. Ils sont de grands pourvoyeurs de financement pour les études à ce propos. Le Centre national de

prévention et de protection, le CNPP, basé à Vernon, non seulement bâtit des référentiels en matière de protection, mais conduit également de très nombreuses études, financées par les assureurs, afin de déterminer les meilleurs moyens de protéger les biens, de manière générale, en procédant à des simulations d'incendie. Ces investissements sont réalisés à la fois au niveau professionnel et au niveau des assurances puisqu'un certain nombre de compagnies peuvent, individuellement, bâtir des études et les mener avec le CNPP.

Troisièmement, nous procédons à une sélection lors de la souscription des assurances. Les assureurs n'ont de cesse – et c'est leur intérêt – de travailler à la prévention et à la protection des biens. En ce sens, ils agissent à la manière d'un filtre au moment de la souscription de l'assurance – qui est obligatoire – afin d'éviter que des biens mal protégés puissent être en exploitation. L'assurance est, en effet, devenue un passage obligé pour pratiquement toutes les professions.

En résumé, nous considérons donc que nous participons déjà par ces trois biais à la lutte contre l'incendie.

Enfin, l'assurance française est aujourd'hui l'une des plus taxées en Europe et, sans doute, le produit de masse le plus taxé dans notre pays après, peut-être, l'essence. On peut toujours imaginer de nouvelles taxes mais je crois vous avoir montré que les assureurs ne sont pas inactifs face à un risque qui les concerne directement.

M. Jean Mesqui, délégué général de l'Association des sociétés françaises d'autoroutes. Concernant les sociétés d'autoroutes, la situation est relativement limpide. Depuis l'adoption de la loi de 2002, elles doivent prendre en charge les dépenses inhérentes à l'intervention des SDIS sur leur réseau en sections courantes. Elles le font suivant une convention type fixée par un arrêté de 2004. Depuis cette date, les relations avec les SDIS se sont à peu près normalisées.

Je ne peux pas dire que nous avons accepté la loi de 2002 avec beaucoup d'enthousiasme mais nous avons fait contre mauvaise fortune bon cœur et aujourd'hui, la situation est relativement satisfaisante tant pour mes confrères que pour les SDIS. La prise en charge des 19 800 interventions qui ont eu lieu en trois ans n'a pas posé de problème. Je pense que les sociétés d'autoroute et les SDIS ont trouvé un *modus vivendi* satisfaisant.

À votre question : « Comment peut-on financer plus les SDIS ? », je répondrai qu'on ne peut tout de même pas créer des accidents pour faire intervenir les SDIS plus souvent sur notre réseau afin de les payer plus...

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Vous avez chacun, Messieurs, des raisons différentes d'apporter votre contribution au financement des SDIS.

La taxe sur les conventions d'assurance est un impôt. Nous aimerions savoir si, à l'image de ce qui se passe dans la plupart des pays européens, les sociétés d'assurance seraient prêtes à financer les SDIS. Elles auraient, d'une certaine façon, un retour sur investissement dans la mesure où les services d'incendie et de secours, que ce soit à personne ou à biens matériels, sont, aujourd'hui, particulièrement performants et entraînent, par voie de conséquence, des coûts moindres pour les sociétés d'assurance. Quel est l'état d'esprit des sociétés d'assurance que vous représentez vis-à-vis d'une telle participation, à travers une taxe spécifique ?

M. Stéphane Penet. Les sociétés d'assurance essaient d'éviter que leurs assurés soient taxés.

Comme je l'ai rappelé, la taxe sur les conventions d'assurance a été instituée pour financer la lutte contre les incendies. Si, après avoir changé la destination de cette taxe, on en créait une nouvelle avec le même objectif, il y aurait une incohérence que les assurés auraient du mal à comprendre.

Deuxièmement, si les assureurs ont parfois eu du mal à travailler avec les SDIS et si leurs relations partenariales restent à améliorer, cela tient à une question de culture. Les assureurs ont avant tout pour vocation d'éviter qu'il y ait des incendies et leurs contributions financières vont à la prévention de ce risque, tandis que les SDIS ont, avant tout, pour mission – et c'est une mission, je le rappelle, de service public – d'éteindre des incendies – et moins de les prévenir. Le maintien du slogan « à chacun son métier » me paraît sain dans la mesure où une baisse de la fréquence des incendies entraîne, *de facto*, une baisse des tarifs pour les assurés, ce qui est un argument de poids dans la concurrence féroce que se livrent les assureurs.

Tel est mon état d'esprit. D'une part, l'introduction d'une nouvelle taxe parce que la précédente a été détournée de son but originel me paraît peu cohérente. D'autre part, le métier d'assureur est, avant tout, de faire de la prévention. Il y consacre beaucoup d'investissements. Ces efforts doivent se retrouver dans une modération de l'activité des SDIS. En effet, quand il y a moins d'accidents, ils interviennent moins. Il est difficile de savoir quelle aurait été, aujourd'hui, la fréquence des incendies si les assureurs n'avaient pas développé en matière de *sprinklers* et de politique de prévention tous les référentiels qu'ils imposent à leurs assurés, mais il est sûr que cela a eu un effet. C'est là avant tout notre métier.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Pour ce qui est des sociétés d'autoroutes, il existe, dans chaque département une convention entre le service départemental et la ou les sociétés d'autoroute qui interviennent sur le territoire départemental. Quel est le contenu de ces conventions ? Connaissez-vous le montant total des rémunérations versées par l'ensemble des sociétés d'autoroute à l'ensemble des services départementaux ?

M. Jean Mesqui. Les conventions sont conformes à la convention type publiée en 2004 par un arrêté interministériel. Elles prévoient la prise en charge des interventions des SDIS sur les sections courantes des autoroutes pour toutes les interventions qui concernent le secours à personnes, le secours pour accident de la circulation et d'autres opérations comme l'extinction de feux de véhicules.

Pour la rémunération des SDIS, l'arrêté a distingué deux cas : les interventions dites courantes, qui sont rémunérées de façon forfaitaire, et les interventions dites de longue durée et à caractère spécifique – opérations nécessitant le déclenchement de plans rouges ou opérations très importantes comme des collisions à la chaîne ou en présence de matières dangereuses –, auquel cas la rémunération est faite sur une base horaire et sur la base des coûts unitaires des moyens d'intervention des SDIS.

Toutes les conventions qui ont été signées entre les SDIS et les sociétés d'autoroute respectent ce modèle, avec quelques légères variations suivant les départements. Nous tenons compte des particularismes départementaux.

Au cours des trois dernières années, le total des sommes versées par les sociétés d'autoroute s'est élevé à 22 628 000 euros.

M. Stéphane Penet. Pour compléter mon propos, je suppose que les taxes auxquelles vous songez s'appliqueraient aux assurances de biens et de responsabilité. Or,

quand on regarde la répartition des interventions des SDIS, on s'aperçoit que les interventions pour incendie sont relativement peu nombreuses par rapport au secours aux personnes qui, elles, ne concernent pas les assurances de biens et de responsabilité. Il faut veiller à garder une certaine logique dans le système des vases communicants des financements.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Vous avez raison, mais le secours à biens nécessite des moyens matériels bien plus onéreux que le secours à personne. Une grande échelle, par exemple, coûte beaucoup plus cher qu'un secours à victime.

M. David Habib, Président. Madame, Messieurs, je vous remercie.

Audition du 28 mai 2009

À 9 heures : **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), accompagné de M. Jean-Claude Perrel, directeur financier du CNFPT, et M. le colonel Jacques Vandeboulque, responsable du pôle de compétence sécurité civile au CNFPT**

Présidence de M. Georges Tron, Président

M. Georges Tron, Président. Messieurs, je vous souhaite la bienvenue. Je rappelle que les rapporteurs de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sont aussi bien membres de la majorité que de l'opposition et qu'en conséquence les rapports de la MEC sont sans parti pris.

La MEC a décidé de travailler sur ce thème après que le rapporteur spécial de la commission des Finances pour la mission *Sécurité civile*, M. Georges Ginesta, a constaté que les SDIS constituent un dispositif en mal de pilotage et dont l'accroissement des dépenses n'est pas totalement maîtrisé. M. Thierry Mariani est Rapporteur pour avis pour la même mission à la commission des lois. Le troisième rapporteur, M. Bernard Derosier, excusé aujourd'hui, est également membre de la commission des lois et président de conseil général.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. L'objectif de la MEC est, je le rappelle, de mettre en œuvre les principes de la LOLF afin que des résultats identiques puissent être obtenus en dépensant moins.

La formation des sapeurs-pompiers est assurée par l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP), située à Aix-en-Provence, ainsi que par plus de 80 écoles départementales. Nous devons nous interroger sur la justification d'un tel nombre.

Dans le régime de garde aujourd'hui majoritaire – 90 jours de garde de 24 heures –, les sapeurs-pompiers n'effectuent par an que 140 interventions, d'une durée moyenne de deux heures et vingt minutes chacune. C'est assez peu. De plus, les interventions les plus consommatrices d'heures, les grands feux de forêts, sont en très forte diminution : les incendies, de toute nature, ne représentent plus que 8 % du nombre des interventions, le reste étant constitué essentiellement de secours à personne (65 %). L'insuffisance de l'activité opérationnelle des sapeurs-pompiers ne susciterait-elle pas, en compensation, une demande accrue de formation ?

Dans une grande majorité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), l'entraînement sportif est rangé parmi les activités de formation. Cette classification est-elle bien pertinente ? Cette activité ne devrait-elle pas être affectée d'un coefficient réducteur ?

Est-il justifié que l'ENSOSP soit placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur et que les élus locaux soient minoritaires au sein de son conseil d'administration, alors que son fonctionnement est assuré pour l'essentiel par les collectivités territoriales ? Le total des subventions des collectivités locales et du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) représente 8,5 millions d'un budget de fonctionnement de 10 millions d'euros.

Nous souhaiterions également connaître les conditions de la collaboration entre l'ENSOSP et le CNFPT dans l'élaboration du projet d'établissement de l'École.

Quels sont les montants perçus par le CNFPT au titre de la cotisation et de la surcotisation sur la masse salariale des SDIS ? Quelle est la part de ces cotisations qui n'est pas consommée ?

Enfin, pour quelles raisons la mutualisation des écoles départementales de sapeurs-pompiers n'est-elle pas plus développée ?

M. Michel Pastor, directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT). Il n'appartient pas au CNFPT de se prononcer sur le statut de l'ENSOSP. Nous pouvons en revanche témoigner de nos expériences.

L'ENSOSP est aujourd'hui un établissement public national. Son conseil d'administration est constitué de 24 membres, 8 représentants des collectivités territoriales, 8 représentants des personnels et 8 représentants de l'État. Cette composition reproduit un modèle de fonctionnement tout à fait classique dans les établissements publics nationaux. Elle n'appelle pas d'observation de notre part. Les qualités et les défauts – notamment en termes de vivacité d'action – de ce modèle sont connus. Les établissements publics territoriaux, où les élus disposent du pouvoir, sont, quant à eux, rapides dans leur capacité de décision. Le contrôle des élus s'y exerce directement. En même temps, leur modèle d'organisation n'est pas incompatible avec le respect des priorités fixées par l'État : des représentants de l'État peuvent venir vérifier que les décisions de l'établissement public ne sont pas en contradiction avec les orientations générales. C'est à la représentation nationale qu'il appartient de fixer le statut de l'ENSOSP. Quant à nous, nous continuerons à collaborer avec elle dans le meilleur esprit, avec pour objectif l'efficacité la plus élevée possible.

M. Philippe Bodino, directeur de l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP). L'ENSOSP est en charge de la formation non pas des sapeurs-pompiers mais de leurs officiers, soit de 25 000 des 250 000 sapeurs-pompiers français. Le pilotage de la formation est assuré par la direction de la Sécurité civile. Les opérateurs de la formation sont l'ENSOSP pour les officiers, et les SDIS pour les autres personnels, dans les 85 écoles départementales évoquées par le rapporteur.

L'existence d'un lien fort entre l'État et l'ENSOSP est logique : aux termes de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004, l'ENSOSP assure la cohérence nationale de la sécurité civile et évalue en permanence l'état de préparation aux risques.

L'ENSOSP a été créée en 1977. Depuis cette date, sa gouvernance a cheminé au gré des participations et des responsabilités. Jusqu'en 1994 elle constituait une branche de la sécurité civile ; en 1994 a été créé l'Institut national d'études de la sécurité civile (INESC), établissement public national dont l'ENSOSP faisait partie. Les 24 membres de son conseil d'administration, qui était présidé par un préfet, se répartissaient entre 12 représentants des collectivités territoriales et 12 représentants de l'État. La présence de l'État y était donc forte. Depuis le 12 janvier 2005, l'ENSOSP est devenue un établissement public à part entière. Sa gouvernance a de nouveau évolué. Sa présidence revient à un élu territorial. Cette évolution nous semble correcte, le financement de l'ENSOSP étant assuré pour l'essentiel par les SDIS. Notre projet d'établissement insiste sur la nécessaire autonomie de fonctionnement de l'établissement public. Elle progresse. Les membres du conseil d'administration sont tous les acteurs essentiels de la formation des officiers de sapeurs-pompiers.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Quel est l'intérêt de disposer de plus de 80 écoles sur le territoire ? La formation ne pourrait-elle pas être mieux mutualisée ?

La faible activité professionnelle des sapeurs-pompiers ne suscite-t-elle pas un besoin accru de formation ? Nous sommes dans ce paradoxe où moins de travail signifie une moindre capacité à exercer sa profession, donc un besoin accru de formation !

Enfin, quel est l'état de développement de la collaboration entre l'ENSOSP et le CNFPT ? Aujourd'hui, le risque existe que les SDIS recourent toujours aux mêmes réseaux de formateurs et ne remettent en cause les contenus des formations, notamment lorsqu'ils sont devenus obsolètes.

M. Michel Pastor. La collaboration entre le CNFPT et l'ENSOSP est tout à fait satisfaisante. La nouvelle équipe du conseil d'administration du CNFPT accorde une très grande importance à ce dossier et va désigner des élus chargés de le suivre spécifiquement.

Le CNFPT a mis en place un système de sélection des formateurs. Ce système prend en compte à la fois la législation relative aux marchés publics et une réelle volonté de mise en concurrence. Cette démarche produit déjà des effets en termes à la fois économiques et de moralisation : le dernier rapport où la Cour des comptes s'est intéressée au CNFPT en témoigne. Elle permet aussi d'assurer le renouvellement régulier de nos intervenants et offre une meilleure approche du marché de la formation. Ce marché est très mouvant : des sociétés se créent, d'autres disparaissent. Le système est assez peu régulé ; seuls quelques grands organismes y interviennent. La mutualisation est un élément essentiel. Nous disposons de 28 délégations régionales et de 5 écoles. Le système que nous avons mis au point paraît donner de bons résultats.

La coopération avec les SDIS est marquée par le faible nombre des plans de formation qu'ils ont mis en place. La loi insiste pourtant sur la nécessité pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics de disposer de plans de formation. La formation doit être considérée comme un outil de management, de dialogue social et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Pour moi, une voie de progrès pourrait être un effort spécifique de développement des plans de formation dans les SDIS. Le CNFPT – c'est un engagement que je prends au nom de notre président – est tout à fait disposé à contribuer à la construction de ces plans. Ils permettraient un meilleur usage des fonds que nous mettons à la disposition des SDIS. Nous contribuons en effet à la formation des sapeurs-pompiers sous deux formes. La première est constituée par la subvention que nous versons à l'ENSOSP : elle est consommée en totalité. La seconde est constituée par la surcotisation 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.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Quel est le montant de cet excédent ?

M. Michel Pastor. Il 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.

La création de plans de formation et l'utilisation des moyens du CNFPT permettraient de mieux utiliser les sommes mises à la disposition des SDIS. Les plans de formation doivent être considérés non seulement comme un moyen de se doter d'une vision stratégique de la formation mais aussi comme un outil de management. Aujourd'hui, nous élaborons de tels plans à la demande de grandes collectivités, départements ou régions. C'est une grande voie de progrès. Nous sommes tout à fait disposés à mettre nos moyens au service de la construction de plans de formation pour les SDIS.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Pourquoi les écoles départementales de sapeurs-pompiers ne sont-elles pas mutualisées ? Pourquoi n'ont-elles pas organisé entre elles la moindre coopération ? Il semble qu'il n'en existe qu'entre les deux départements alsaciens.

L'excédent cumulé de cotisations non utilisées est de 3,5 millions d'euros, nous dites-vous. Quel est le montant perçu annuellement ?

M. Jean-Claude Perrel, directeur financier du CNFPT. Entre 13,5 millions et 14 millions d'euros.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Cela correspond à 10 % d'excédents annuels ?

M. Jean-Claude Perrel. Les recettes et dépenses relatives à la formation des sapeurs-pompiers sont retracées dans un budget annexe au budget du CNFPT, mis en place depuis deux ans. Ces sommes étant aujourd'hui bien isolées, nous débattons du meilleur moyen de les utiliser. La situation est celle d'une montée en charge. Dans la mesure où nous sommes en possession de fonds disponibles, nous sommes prêts à avancer sur les plans de formation des SDIS ; l'élaboration de ces plans est aussi l'occasion de définir des stratégies de formation communes. Avec certains SDIS, il est parfois difficile de collaborer.

M. Philippe Bodino. Le CNFPT est l'un de nos partenaires institutionnels : trois personnes désignées par lui appartiennent à notre conseil d'administration, trois autres peuvent participer au conseil de perfectionnement. Le CNFPT est aussi associé à tous les groupes de travail sur l'élaboration du projet d'établissement. Dans le cadre de la mutualisation de nos moyens, nous souhaitons renforcer ce partenariat : un protocole en cours de rédaction vise à nous permettre de partager nos réseaux d'intervenants et nos plates-formes d'enseignement à distance et de nous appuyer sur les formateurs du CNFPT en matière de management, de contrôle de gestion et de finances. Nous allons donc vers un renforcement de notre coopération.

L'ENSOSP reçoit du CNFPT la cotisation prévue à l'article 12-2 de la loi du 26 janvier 1984, ainsi qu'une fraction de la surcotisation. Elle consomme l'intégralité de ces fonds et justifie de leur emploi.

À l'origine, l'ENSOSP n'avait aucune responsabilité envers les écoles départementales. La loi du 13 août 2004 lui a confié une tâche d'animation et de coordination. Encore faut-il définir ce qui est ainsi entendu. Nous avançons dans ces définitions. Cette mission est un axe stratégique important de notre projet d'établissement.

Pourquoi les écoles départementales n'ont-elles pas anticipé la mutualisation ? La question est plutôt à poser aux présidents de SDIS. Pour ma part, j'y vois deux raisons. La première est que les SDIS, alors centrés sur la mise en œuvre de leur départementalisation, n'étaient peut-être pas préoccupés par ce qui pouvait être réalisé au niveau supra-départemental. La seconde est qu'il n'est pas venu d'impulsion de l'échelon central en faveur d'une coordination.

L'ENSOSP a commencé à travailler à l'animation du réseau des écoles. Nous constatons un intérêt des SDIS pour notre plateau technique. Nous arrivons désormais à superposer des formations de niveau national et d'autres de niveau départemental, pour 40 semaines environ. Des SDIS viennent à l'ENSOSP achever pendant une semaine la formation de leurs sapeurs-pompiers et la croiser ainsi avec celle des officiers. Nous prenons également conscience de notre rôle possible de conseil technique et pédagogique envers ces écoles départementales. Nous constatons aussi que nous réussissons à engager des projets

transversaux avec elles en travaillant par exemple sur les problématiques de formations ouvertes et à distance. Il y a là des sources possibles d'économies. L'École nationale pilote ce projet, et y associe les écoles départementales.

Cela dit, l'ENSOSP n'anime réellement que son réseau d'écoles chargées de mission, soit 44 écoles sur les 85. Elles sont pour nous des prestataires de services. Notre projet d'établissement vise à faire véritablement de l'ENSOSP la tête du réseau des écoles départementales.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. La faible activité professionnelle des sapeurs-pompiers n'est-elle pas la cause d'une demande accrue de formation ? Faut-il vraiment que l'entraînement physique des sapeurs-pompiers soit intégré dans la formation ? Pour moi, votre absence de réponse vaut réponse.

M. Georges Tron, Président. La question est posée très clairement.

M. Philippe Bodino. Je ne voulais pas éluder la réponse. Pour moi, la justification de l'exigence de formation des sapeurs-pompiers est la somme des compétences attendues, notamment en termes de savoir-faire et de savoir-être. J'expose aux officiers que la partie opérationnelle n'est qu'une partie de leur formation, et pas forcément la plus importante. Ils seront avant tout des managers d'hommes et de services. Nous devons insister fortement sur cette part de leur activité. Même s'ils n'y consacreront pas forcément beaucoup de temps, ce temps sera un temps aigu : il ne faudra pas qu'ils se trompent. Nous devons donc travailler à leur faire acquérir un certain nombre de réflexes. La formation doit aussi s'appliquer à compenser le fait que leur métier ne les forme pas par une activité permanente.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Nous sommes donc tous d'accord pour constater que travailler davantage permettrait de limiter les besoins de formation.

Quel est votre avis sur le régime de garde ?

En dix ans, l'effectif national est passé de 28 000 à 38 000 sapeurs-pompiers professionnels, sur lesquels 25 000 sont officiers ou sous-officiers. Cette année, l'effectif des capitaines est supérieur à celui des lieutenants. On compte un colonel ou lieutenant-colonel pour 70 sapeurs-pompiers professionnels – dans l'armée de terre, c'est un sergent pour 70 hommes. La rémunération des sapeurs-pompiers professionnels, et non pas les sapeurs-pompiers volontaires, représente la masse des 4,5 milliards d'euros de dépenses des SDIS, qui sont en croissance permanente. Le système n'est pas piloté. Cette situation est créatrice de dérives financières.

M. Philippe Bodino. La bonne référence est de 25 000 officiers non pas sur 38 000 mais sur 250 000 sapeurs-pompiers : le nombre d'officiers inclut les sapeurs-pompiers volontaires.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. L'essentiel des coûts est dû aux sapeurs-pompiers professionnels. De plus, le plus souvent, ce sont eux qui assurent les vacations.

M. Philippe Bodino. Les officiers représentent 6 000 des 38 000 sapeurs-pompiers professionnels. La proportion paraît raisonnable.

En tant que directeur de l'ENSOSP, je n'ai pas d'avis institutionnel sur les gardes de 24 heures. Il est vrai que, dans une garde de 24 heures, la répartition des interventions est centrée sur la journée et que l'équipe de garde est généralement maintenue pendant la nuit.

Une approche fondée sur un fractionnement de ces 24 heures paraîtrait plus intéressante, judicieuse et rationnelle en termes économiques et d'organisation. Cela dit, dans une journée, le temps consacré à la formation, y compris la formation à des activités physiques et sportives, est essentiel : c'est un outil pour créer la cohésion des groupes, s'entraîner à les conduire et se préparer à l'intervention. C'est fondamental, même si la diminution du régime de travail aboutit à ce que la gestion de sa condition physique est renvoyée plutôt au sapeur-pompier lui-même qu'à l'institution : la condition physique d'un sapeur-pompier ne s'obtient pas en 90 jours.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Le sapeur-pompier doit s'y intéresser 365 jours par an.

Comment les référentiels de formation et les concours de recrutement sont-ils définis ? Y a-t-il des notes éliminatoires ? Existe-t-il un référentiel national ? Le choix de ne pas recruter est-il au contraire laissé à la discrétion des SDIS ? Ne serait-ce pas alors une certaine pauvreté dans le recrutement qui amènerait à l'obligation d'une formation accrue, elle-même source de dépenses supplémentaires ? Ne faut-il pas être plus rigoureux ?

M. Philippe Bodino. Les référentiels de formation sont définis par la direction de la Sécurité civile, en harmonie avec les représentants et les instances de la profession, comme la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS).

Un référentiel des emplois, des activités, de la formation des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires a été établi. Il traite de tous les sujets, y compris des tâches des formateurs, et est extrêmement précis ; il l'est même sans doute parfois trop pour un métier en constante évolution. Ce référentiel fixe aussi l'évaluation des formations. Cette évaluation est parfois très lourde : les résultats de leur évaluation finale préoccupent parfois les officiers de sapeurs-pompiers en formation au détriment même de leur apprentissage. Des réflexions sont en cours pour réduire la pression exercée par l'évaluation.

Le contenu des concours est aussi défini par la direction de la Sécurité civile. Dans ses réflexions, elle s'appuie sur l'ensemble des professionnels. Les projets de textes sont soumis à une commission spécialisée ; je ne crois pas qu'il soit possible de déroger à cette procédure.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Des notes minimales en deçà desquelles le candidat aura échoué ont-elles été instituées ? Si oui, sont-elles nationales ou établies par chaque SDIS ?

M. Philippe Bodino. Il existe des notes minimales nationales, à la fois pour la moyenne et par épreuve. Pour les officiers en formation, la note moyenne aux épreuves doit être de 12.

M. Jacques Vandeboulque, responsable du pôle de compétence sécurité civile au CNFPT. Je représente le CNFPT dans les différents concours qu'organise la direction de la sécurité civile. Je peux témoigner qu'hier, pour l'examen professionnel de commandant, la note moyenne minimale a été fixée à 10 sur 20. La note éliminatoire est de 5 pour le dossier technique et de 8 pour les épreuves de questionnaire et d'entretien avec le jury. Cet examen comprend en effet trois épreuves : un dossier individuel, un questionnaire professionnel et un entretien avec le jury ; 450 candidats se sont présentés et 201 ont réussi l'examen professionnel. Au concours interne de lieutenant de sapeurs-pompiers professionnels, 600 candidats se sont présentés et 64 ont été reçus. Les notes sont évidemment plus contraignantes en cas de concours que d'examen professionnel.

Peut néanmoins se poser la question de l'adéquation entre les épreuves et les tâches demandées ensuite aux personnels. Sans doute conviendrait-il de réévaluer les critères.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. *A priori*, des notes de 5 et 8 sur 20 ne sont pas très contraignantes.

M. Jacques Vandebeulque. Ce sont les critères d'analyse du dossier qui sont déterminants.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. J'ai été rapporteur de la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004. Pourquoi le décret d'application relatif au statut des élèves-officiers n'est-il toujours pas paru ? Est-il vrai, comme on a pu le lire, que les organisations de sapeurs-pompiers revendiqueraient un niveau de rémunération des élèves sapeurs-pompiers supérieur à celui des élèves de l'INET (Institut national des études territoriales) ou de l'ENA ?

M. Philippe Bodino. Le décret a été rédigé. Il s'est ensuite heurté à une difficulté de différenciation de traitement entre les élèves-officiers de provenance externe et interne. Les élèves-officiers de provenance interne sont parfois d'anciens sous-officiers, qui peuvent bénéficier d'un régime indemnitaire, d'un logement de service ou d'indemnités forfaitaires pour travaux supplémentaires. Venir en formation pouvait diminuer leurs émoluments et leur faire perdre leur appartenance à la catégorie active, comptabilisée pour la retraite.

À l'ENSOSP, nous avons proposé de différencier la rémunération des officiers de provenance externe et celle des officiers de provenance interne. Les officiers de provenance externe pourraient être pris en compte par les dispositifs prévus, *via* leur recrutement par le CNFPT, et payés non comme des officiers mais comme des sergents. Les officiers de provenance interne continueraient, eux, à être employés par le SDIS dont ils dépendent. Le SDIS percevrait l'indemnité offerte aux officiers de recrutement externe et prendrait en charge la différence. Cette proposition paraissait faire l'unanimité. Une articulation doit être trouvée avec une réforme de la filière, actuellement à l'étude.

M. Georges Tron, Président. Vous nous avez rendu compte de l'existence d'un blocage et de ses raisons. Il reste que la loi a été votée il y a maintenant cinq ans. Qui bloque ?

M. Philippe Bodino. Le texte ne satisfaisait ni les organisations syndicales, ni les officiers eux-mêmes, qui se voyaient perdants.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Les élèves-officiers seraient ainsi mieux payés que les élèves de l'ENA ?

M. Philippe Bodino. La réponse est non pour un élève de provenance externe, qui est moins bien rémunéré qu'un élève de l'ENA.

Mais un officier de provenance interne qui a déjà plusieurs années de métier, qui est logé, qui a acquis une situation doit se dire qu'après avoir passé un concours pour devenir officier, il va pendant dix-huit mois voir sa feuille de paie diminuer de 500 ou 600 euros et perdre le bénéfice de son appartenance à la catégorie active. Cependant, des éléments de solution existent. Le dialogue social continue. Une difficulté est que la solution envisagée, qui paraît acceptable, doit être harmonisée avec le chantier de la refonte de la filière. On va ainsi devoir décider si les élèves seront des élèves-lieutenants ou des élèves-capitaines.

M. Georges Tron, Président. Même si je me réjouis de votre réponse et de votre conclusion, il est édifiant de constater que, cinq ans après avoir été votée, une loi peut ne pas être applicable !

M. Michel Pastor. La question des rémunérations des élèves est particulièrement sensible pour le CNFPT. 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. Dans l'hypothèse où les propositions que nous venons d'entendre seraient retenues, les collectivités territoriales se verraient confrontées à un accroissement de charges pour tous les lauréats reçus aux concours internes et précédemment affectés dans des emplois fonctionnels. 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.

Pour le reste, nous pensons, au CNFPT, que nous ne disposons pas des compétences nécessaires aux formations techniques des sapeurs-pompiers. Nous nous appuyons donc sur les écoles spécialisées de l'État ou sur les établissements publics nationaux.

En revanche, pour nous, dans les domaines du management, des finances, de la conduite de projet, l'approche du monde des collectivités territoriales doit être celle du mélange des publics. Nous avons ainsi mis en place une formation partiellement commune des administrateurs territoriaux et des élèves de l'ENA. Le module commun ENA-INET a repris le module finances de l'INET, ainsi adopté par nos collègues de l'ENA. Nous sommes tout à fait disposés, pour les différentes étapes de la carrière des officiers, voire pour la formation des officiers de premier niveau en région, à mettre nos produits à disposition de l'ENSOSP. L'un de nos cycles de formation, le cycle supérieur de management, a déjà été suivi par des officiers de sapeurs-pompiers.

M. Georges Tron, Président. Messieurs, merci beaucoup.

À 10 heures : M. le colonel Richard Vignon, Président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

M. Georges Tron, Président. Nous accueillons M. le colonel Richard Vignon, président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France, accompagné de M. le colonel Lincheneau, secrétaire général, et de M. Guillaume Bellanger, directeur général.

Les auditions de notre mission d'évaluation et de contrôle se déroulent d'une manière interactive, avec des questions et des réponses aussi brèves que précises, et sans aucune considération partisane. Nos rapporteurs sont MM. Georges Ginesta, Rapporteur spécial de la commission des Finances pour la mission *Sécurité civile*, Thierry Mariani, Rapporteur pour avis de la commission des Lois, qui rapporta également la loi sur la modernisation de la sécurité civile, et Bernard Derosier, membre de la commission des Lois – dont je vous prie de bien vouloir excuser l'absence.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. La mission que nous ont confié le Président et le Rapporteur général de la commission des Finances consiste à déterminer les moyens permettant d'endiguer l'accroissement des dépenses des services d'incendie et de secours (SDIS) dont le budget a augmenté globalement de 245 % entre 1996 et 2007 et de 43 % depuis 2001, date de la fin de la départementalisation. Quelles seraient selon vous les mesures à prendre en ce sens ?

Par ailleurs, le régime de garde de 24 heures est-il le plus adapté d'un point de vue financier dès lors qu'entre onze heures du soir et sept heures du matin, les interventions sont très peu nombreuses ? Le nombre annuel de jours de garde, par ailleurs, est de 90 et les sapeurs-pompiers professionnels ne réalisent que 140 interventions par an dont la durée moyenne s'élève à deux heures vingt. Travaille-t-on correctement en exerçant si peu ? Une telle situation n'implique-t-elle pas de nouveaux besoins de formation, donc de nouvelles dépenses ?

Je rappelle, enfin, que les collectivités locales consacrent déjà 4,5 milliards d'euros aux SDIS et l'État près d'un milliard.

M. Richard Vignon, Président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF). Selon l'enquête annuelle sur les SDIS, commandée par l'Assemblée des départements de France (ADF), la croissance certes importante du budget des SDIS depuis une dizaine d'années s'est très sensiblement ralentie depuis deux ou trois ans – s'agissant notamment des contributions des conseils généraux. Comme le disposait la loi dite de départementalisation, les transferts de l'ensemble des corps communaux à un établissement public devaient être assurés, de même qu'il importait de combler les retards accumulés s'agissant des casernements et des personnels mais également des équipements matériels. À cela s'est ajoutée la loi sur les 35 heures, dont l'impact sur la masse salariale ne pouvait qu'avoir des conséquences financières pour les 38 000 sapeurs-pompiers professionnels.

En outre, et même si nous comprenons évidemment votre souci de limiter les dépenses publiques, notre budget de la sécurité civile est tout à fait comparable à celui que d'autres pays européens tels l'Angleterre ou l'Allemagne consacrent à des services identiques et il est bien entendu très inférieur, par exemple, à celui dédié à la culture ou à l'agriculture dans notre pays.

La remise en cause des gardes de 24 heures, système le plus répandu et qui a fait historiquement ses preuves, quant à elle, coûterait bien plus cher que son maintien, les sapeurs-pompiers professionnels étant présents dans leur caserne près de 2 400 heures par an. Un régime « heure pour heure » - les « trois-huit » ou les « douze-douze » -, s'il serait conforme aux préconisations de la Commission européenne, ne manquerait pas d'entraîner une hausse des effectifs des sapeurs-pompiers professionnels, comme nous l'avons d'ailleurs constaté dans les départements qui appliquent ce système et qui comptent 25 % de personnels en plus par rapport à d'autres départements comparables. La FNSPF est donc attachée au régime de 24 heures de garde, qui présente le meilleur rapport entre coût et qualité du service. De nombreux sapeurs-pompiers y sont très attachés.

Par ailleurs, si les interventions nocturnes diminuent - d'où la pondération de nos effectifs -, nous devons aussi maintenir une forte couverture de risques et c'est précisément cette dernière qui coûte le plus cher - la disparition éventuelle de toute activité opérationnelle n'entraînerait quant à elle qu'une économie de 6 % environ.

Enfin, si nous passons 300 heures par an en intervention - avec le stress que cela comporte - et qu'un fonctionnaire doit en effet travailler 1 600 heures, nous consacrons l'essentiel de notre temps de travail à l'entraînement, à la formation, au maintien des matériels, à la prévention, à la sensibilisation aux risques. Si un boulanger a tôt fait de vendre une baguette, on ne peut pas dire qu'il en aille ainsi de sa fabrication !

M. Georges Tron, Président. Permettez-moi une remarque de méthode. S'il me paraîtrait opportun d'effectuer des comparaisons, *mutatis mutandis*, avec des services de secours étrangers, la MEC se refuse en revanche absolument à entrer dans une logique de comparaison entre les différents services publics français, chacun d'entre eux étant alors inévitablement amené à faire valoir que, compte tenu de ses moyens et de ses missions, il ne se débrouille pas plus mal qu'un autre. La question essentielle, en l'occurrence, est de savoir si les dépenses engagées pour les SDIS pourraient être moindres, ou non.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Si l'augmentation de la dépense publique pourrait se comprendre en raison d'un accroissement des tâches, je rappelle que le nombre de vos interventions, autour de quatre millions par an, soit 11 000 par jour - stagne depuis une dizaine d'années alors que les effectifs des sapeurs-pompiers professionnels, dans le même temps, sont passés de 28 000 à 38 000. Travaillant moins, ces derniers doivent être plus formés mais, je le répète, exerce-t-on correctement un métier que l'on pratique peu ? Plus encore, la meilleure des formations n'est-elle pas la pratique ?

Par ailleurs, la dépense publique se justifie par une quantité de travail et non de formation. Si le boulanger dont vous avez parlé vit de son travail, le service public vit quant à lui de l'argent du contribuable et donc, d'une certaine façon, du boulanger. Parce que les situations ne sont pas tout à fait comparables, il me semble urgent de favoriser une prise de responsabilité globale. De la même manière, si l'on doit comparer nos SDIS avec ceux d'autres pays, comme l'a justement dit notre Président, il ne faut tenir compte que des seuls effectifs de sapeurs-pompiers professionnels. Enfin, est-il logique que ces derniers fassent des vacances - dont le paiement n'est pas imposable - alors qu'elles avaient été prévues à l'origine pour les seuls sapeurs-pompiers volontaires ?

M. Richard Vignon. Sur le premier point, je ne peux rien ajouter à ce que j'ai déjà dit mais j'invite M. le Rapporteur à venir en mission avec nous afin qu'il se fasse une idée peut-être plus précise de ce que représentent ces 300 heures d'intervention.

Nous pourrions préciser les chiffres : si le nombre d'interventions a été proche de quatre millions en 2008, il était de 3,78 millions en 1999. En outre, prendre 1999 comme année de référence conduit à occulter l'impact exceptionnel des tempêtes de décembre sur l'activité opérationnelle des SDIS et à fausser la perception. Si les effectifs ont en effet augmenté de 25 % entre 1998 et 2008, les interventions ont crû elles aussi de 15 %, ce ne sont pas les seules interventions qui justifient le nombre de sapeurs-pompiers professionnels mais bel et bien le niveau de couverture de risques - décidé par les élus locaux dans le cadre du schéma directeur d'analyse et de couverture des risques (SDACR) -, lequel conditionne par exemple la rapidité des interventions. Il me semble que la prise de responsabilité globale appelée de ses vœux par M. le Rapporteur existe déjà : les élus, les administrateurs et les présidents des SDIS cherchent tous à promouvoir une gestion toujours plus efficace.

De surcroît, si des sapeurs-pompiers professionnels effectuent des vacations, c'est qu'ils ont aussi contracté un engagement de pompier volontaire : comme n'importe quel citoyen, notamment fonctionnaire, ils peuvent en effet avoir ce double statut qu'il serait absurde de leur interdire. Néanmoins, loin de moi l'idée de nier que ces vacations peuvent parfois masquer des heures supplémentaires - ce que nous condamnons - mais force est de reconnaître aussi que tout le monde y trouve son compte comme le reconnaissent d'ailleurs des membres de votre commission.

M. Georges Tron, Président. Si tel est bien le cas, pourquoi ne pas procéder à une évaluation et légaliser cette façon de faire ?

M. Richard Vignon. La FNSPF ne peut que condamner cette pratique consistant à faire passer une partie du service d'un sapeur-pompier professionnel en vacation de pompier volontaire alors que le fonctionnaire devrait être payé en heures supplémentaires. Toutefois, outre qu'une évaluation serait en effet judicieuse, il me semble que les finances publiques sont mathématiquement gagnantes.

M. Georges Tron, Président. N'est-il pas de notre devoir d'en tenir compte d'une manière ou d'une autre ?

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Surtout, n'est-il pas paradoxal de prétendre que 90 jours de garde annuels suffisent alors que les sapeurs-pompiers font par ailleurs des vacations dont le mode de paiement entraîne aussi une perte de recettes pour l'État ?

Vous avez par ailleurs raison d'insister, Monsieur Vignon, sur la bonne gestion de certains élus locaux mais également sur la dimension européenne des questions qui nous préoccupent puisque nous serons peut-être financièrement contraints de mettre en place la garde de huit heures. Comment, en effet, rémunérer en heures supplémentaires de nuit des heures effectives de repos puisque l'augmentation du nombre de pompiers a diminué le nombre de leurs interventions individuelles ? Dans ce cas-là, les sapeurs-pompiers professionnels seront présents 200 jours par an dans leur caserne et effectueront 1 600 heures de temps de travail. Ne pourrait-on donc pas chercher ensemble des moyens d'être plus vertueux ? J'ajoute que les incendies, dont l'extinction prend toujours du temps, ne représentent plus que 8 % du nombre des interventions et, parmi eux, les incendies de forêt - qui sont les plus « chronophages » -, que 0,8 %.

Enfin, nous devons réfléchir à une répartition des tâches plus stricte entre SDIS et SAMU.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Si je suis d'accord avec M. Ginesta s'agissant de la révision des modalités de garde, je précise qu'il n'a jamais été question de supprimer le double statut pour les sapeurs-pompiers professionnels, système dont tout le monde a des raisons de se féliciter.

Par ailleurs, comment expliquez-vous les disparités départementales dans la répartition entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires et quelle serait selon vous la répartition idéale ?

M. Richard Vignon. Je voudrais rappeler à Monsieur Ginesta que les sapeurs-pompiers ne sont pas les seuls fonctionnaires à faire des vacations en tant que sapeurs-pompiers volontaires mais qu'il en est également ainsi pour de nombreux gendarmes ou policiers par exemple. Cela signifie-t-il pour autant qu'ils ne travailleraient pas assez dans leur « métier de base » ? Je ne le crois pas. Depuis les 35 heures en particulier, n'est-il pas tout à fait honorable de consacrer du temps à un engagement civique ?

S'agissant de la modalité de garde, je rappelle que les sapeurs-pompiers sont présents en moyenne 2 400 heures par an en caserne : ce n'est pas rien ! Quoi qu'il en soit, la question du temps de travail, qui n'a jamais été simple, ne constitue plus pour la FNSPF un cheval de bataille.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Il ne s'agit pas d'être simple mais économe.

M. Richard Vignon. Vaste programme ! Je vous souhaite bon courage !

M. Georges Ginesta, Rapporteur. C'est précisément pour cela que nous voulons vous y associer.

M. Richard Vignon. Nous ne le souhaitons pas : la question du temps de travail est réglée et il est préférable d'en rester là.

Par ailleurs, un arrêté des ministères de la Santé et de l'Intérieur clarifie les compétences respectives des SDIS et du SAMU en rappelant que les services publics sont en charge du secours public et que les transports sanitaires relèvent de la responsabilité des ambulanciers privés - lesquels sont d'ailleurs en nombre insuffisant puisque nous réalisons 160 000 interventions qui devraient relever de ces derniers.

Il est vrai que si la répartition entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires est assez hétérogène - sans doute pour des raisons historiques et culturelles, le nord-est de la France se caractérisant par exemple par une forte culture de l'engagement volontaire - notre modèle de sécurité civile n'en repose pas moins sur leur complémentarité. Faire bouger les lignes, quoi qu'il en soit, demeure difficile car il en va de la volonté des citoyens.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Pourquoi selon vous le décret d'application de la loi sur la modernisation de la sécurité civile de 2004 portant statut d'élèves officiers n'a-t-il pas encore été pris ?

Avec 80 écoles départementales - qui manquent d'ailleurs de coordination - comment améliorer la rentabilité de notre système de formation ?

Les pompiers volontaires disposant d'une formation équivalente à celle des professionnels et leur carrière ne durant en moyenne que huit ans, faut-il revoir cette dernière ou encourager des engagements plus longs ?

M. Richard Vignon. Aucun statut juridique acceptable des élèves officiers n'a été trouvé. De la même manière, si un officier attaché à un SDIS est un fonctionnaire public territorial, qu'advient-il juridiquement dès lors qu'il est mis à disposition de l'État ou d'une autre collectivité que la sienne, dans des conditions financières d'ailleurs le plus souvent précaires ? Parce que nul ne le sait précisément, il serait sans doute opportun de créer un centre national de gestion de leur carrière.

Par ailleurs, si la présence d'une école dans chaque département me semble indispensable – ne serait-ce que pour des raisons pratiques –, toutes n'ont pas le même coût en fonction des équipements dont elles disposent. La mutualisation des moyens de celles qui bénéficient de plateaux techniques importants me paraît souhaitable.

Si les sapeurs-pompiers volontaires ont, pour une part seulement, la même formation que les professionnels, ils doivent effectuer 240 heures de formation initiale qu'ils peuvent répartir sur trois ans quand les seconds doivent en faire 640 en une année sans que les mêmes missions leur soient d'ailleurs toujours confiées. Quoi qu'il en soit, une réflexion s'impose quant à leur formation – selon nous trop longue – car il serait sans doute possible, avec d'autres moyens pédagogiques, de faire mieux et plus rapidement même si la polyvalence des interventions demeure un atout fondamental.

Enfin, si les sapeurs-pompiers volontaires ne restent en effet que huit ans en moyenne dans nos rangs, je note que la carrière d'une femme médecin, par exemple, est également plus courte que celle de ses confrères masculins malgré une formation identique ; pour autant, personne n' imagine un seul instant réduire leur formation. Il n'en demeure toutefois pas moins vrai que la fidélisation constitue un problème important auquel la mission « Ambition volontariat » que la ministre de l'Intérieur a confiée à M. Luc Ferry devrait permettre de réfléchir, le *turn-over* presque permanent étant très coûteux pour les SDIS.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Le regroupement de 13 départements du sud-est n'a pas amélioré la coordination de la formation.

M. Richard Vignon. Si, puisque la formation de base est effectuée dans chacune des écoles départementales et que l'école d'application de sécurité civile (ECASC) de Valabre, dans les Bouches-du-Rhône, prend en charge les étapes suivantes. Cet exemple est tout à fait convaincant.

M. Georges Tron, Président. Je vous remercie.

À 10 heures 55 :

– **M. Ludovic Pinganaud et M. Jean-Frédéric Biscay, représentant Avenir-Secours ;**

– **M. Stéphane Bœuf, membre de la direction nationale CGT des agents des SDIS, et M. Bruno Lebel, responsable de la direction nationale CGT des agents des SDIS ;**

– **M. Thierry Foltier, délégué national à la branche SDIS CFDT et secrétaire général du syndicat CFDT-Interco du Cher, et M. Sébastien Bouvier, du syndicat CFDT-Interco de l’Ain, pour la Fédération Interco-CFDT ;**

– **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, pour la Fédération des personnels des services publics et de santé Force Ouvrière ;**

– **M. Patrice Beunard, président, et M. Jean-Michel Piedallu, secrétaire général, pour le Syndicat national des sapeurs-pompiers professionnels (SNSPP-CFTC)**

Présidence de M. Georges Tron, Président

M. Georges Tron, Président. Je vous remercie, Messieurs, de votre présence. La mission d’évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des Finances s’interroge sur le bien fondé des dépenses publiques et sur les moyens d’en améliorer l’efficacité. Elle publie quatre ou cinq rapports par an sur des sujets aussi variés que le financement des services d’incendie et de secours ou des musées, les opérations militaires extérieures ou les pôles de compétitivité. Elle fonctionne de manière interactive et non partisane. Ainsi, je la co-préside avec M. David Habib, qui appartient au groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche.

Notre table ronde est donc consacrée au financement des services d’incendie et de secours. Nos rapporteurs sont MM. Georges Ginesta, Rapporteur spécial de la commission des Finances pour la mission *Sécurité civile*, Thierry Mariani, rapporteur pour avis de la commission des Lois pour la même mission, qui fut par ailleurs rapporteur de la loi sur la modernisation de la sécurité civile, et Bernard Derosier, membre de la commission des Lois - dont je vous prie en l’occurrence de bien vouloir excuser l’absence.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Le Président et le Rapporteur général de la commission des Finances ont souhaité l’organisation de ces auditions à la suite d’un double constat : non seulement les départements consacrent chaque année 4,5 milliards d’euros à la sécurité civile et l’État, près d’un milliard, mais le budget des SDIS ne cesse de croître sans qu’il soit possible d’en dire autant du nombre des interventions, qui demeure depuis une dizaine d’années de 4 millions par an environ. Dans le même temps, les effectifs des sapeurs-pompiers professionnels sont eux aussi passés de 28 000 à 38 000 ; le nombre de jours de garde, qui se situaient aux alentours de 130 ou 135, a chuté à 90, chaque pompier

effectuant en moyenne 140 interventions par an qui durent deux heures vingt environ. Un exercice si bref n'exige-t-il pas un surcroît de formation et n'implique-t-il donc pas une dépense supplémentaire alors que nous cherchons précisément, avec vous, les moyens de la réduire ou de la stabiliser ? A cela s'ajoute que l'Union européenne risque d'imposer l'organisation de gardes de huit heures, toute présence dans la caserne étant dès lors comptée comme temps de travail. Les fonctionnaires devant travailler 1 600 heures par an, le nombre de jours de présence annuel dans les casernes serait ainsi de 200.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Je souscris bien entendu à ces propos : si nous sommes tous persuadés de la nécessité et de la grande valeur des missions des sapeurs-pompiers, nous ne sommes pas moins comptables de la dépense publique et nous devons trouver ensemble les moyens de la limiter.

M. Georges Tron, Président. Pour ce premier tour de table, Messieurs les représentants du syndicat Avenir-Secours, vous avez la parole.

M. Ludovic Pinganaud. À l'issue de cette audition nous vous remettrons un document faisant état des principales réflexions du syndicat Avenir-Secours.

Si nous sommes un peu contrariés d'avoir lu dans *Que choisir* ? Un article consacré aux conclusions que la MEC aurait d'ores et déjà tirées sans que les organisations syndicales aient été entendues, nous sommes par ailleurs conscients des réels problèmes qui se posent sur le plan financier, nous aurons l'occasion de revenir.

Nous pensons en outre qu'à l'instar de ce que coûte l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères, le contribuable doit savoir précisément combien coûte l'organisation des secours dans notre pays : il constatera alors qu'elle est la moins onéreuse d'Europe bien que les missions assurées par nos sapeurs-pompiers soient les plus étendues.

M. Jean-Frédéric Biscay. Il est bien entendu tout à fait naturel que vous cherchiez à diminuer la dépense publique. M. Ginesta, dans son dernier rapport spécial sur la sécurité civile, note que malgré la fin de la départementalisation, les coûts de fonctionnement et d'investissement des SDIS ne cessent de croître. Or, la loi de 1996 a été tardivement appliquée dans les départements, nombre d'entre eux n'ayant commencé à la mettre en œuvre qu'en 2001. Elle a en outre été ralentie par les 35 heures, qui ont aussi compliqué notre organisation, notamment en termes de personnels.

Enfin, parce qu'avec le système communal jusqu'alors en vigueur nous partions de loin, il me paraît préférable de parler d'« évolution budgétaire nécessaire » plutôt que de laisser entendre qu'il y aurait eu une véritable dérive.

M. Georges Tron, Président. Merci. Quel est le point de vue de la CGT ?

M. Bruno Lebel. Le document introductif qui nous a été remis de votre part évoque un « système institutionnel actuel de gestion à trois, avec l'État, les sapeurs-pompiers et les représentants des élus locaux ». Or, il est faux de prétendre que les seconds seraient co-gestionnaires.

Par ailleurs, tout le monde savait que la départementalisation aurait un coût – on évoque une hausse des dépenses de 246 % – mais il convient tout d'abord de préciser qu'il fallait mettre fin à toutes les aberrations concernant l'organisation précédente du temps de travail.

De surcroît, aucun élu ne mentionne les économies induites par les missions des sapeurs-pompiers, même si elles sont difficilement chiffrables : combien d'usines sauvées ? Combien de temps passé en moins à l'hôpital pour les personnes malades ou accidentées ?

Est-ce par plaisir que les effectifs ont crû de 10 000 personnes depuis la départementalisation ? Lorsque l'on sait la difficulté que nous avons à faire inscrire trois postes budgétaires supplémentaires au tableau des emplois, je gage que ces 10 000 sapeurs-pompiers n'ont pas été embauchés à la légère mais en raison même des besoins suscités par la départementalisation et la création des groupements territoriaux fonctionnels. Cela n'empêche évidemment pas de nous interroger ensemble sur certaines dérives – je pense notamment au nombre de lieutenants-colonels ou d'agents de catégorie A par rapport aux majors –, notre mission semblant devenir de plus en plus administrative et de moins en moins opérationnelle.

En outre, si le décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels a entraîné de 2001 à 2004 la création de 5 300 emplois, nous n'avions jusqu'à sa parution aucune règle statutaire en matière de temps de travail.

Par ailleurs, nous allons au-devant de difficultés en matière d'organisation de la sécurité civile : la loi de départementalisation tendait à faire passer le nombre de sapeurs-pompiers volontaires de 250 000 à 500 000. Or, ils sont aujourd'hui moins de 200 000, service de santé et de secours médical (SSSM) compris, ce qui pose déjà des difficultés d'organisation de secours. Avec qui le ministère de l'Intérieur pourra-t-il donc, comme il le prétend, « placer la protection de la population au cœur de la sécurité nationale » ? Une fois n'est pas coutume, la CGT est d'accord avec le directeur de la Sécurité civile : la diminution du nombre de sapeurs-pompiers volontaires entraînera mécaniquement des recrutements de sapeurs-pompiers professionnels.

Enfin, contrairement à ce que dit M. le Rapporteur, nos interventions ne diminuent pas mais augmentent de 160 000 chaque année.

M. Georges Tron, Président. Pour la Fédération INTERCO-CFDT, M. Foltier, vous avez la parole.

M. Thierry Foltier. À notre avis, plusieurs points qui ne figurent pas dans votre questionnaire concourent aussi à la dérive des coûts et auraient mérité d'y être soulevés. Nous pensons à une politique immobilière que nous jugeons un peu débridée, à l'absence de mutualisation – voire de cahiers des charges-types – pour l'achat des matériels, enfin aux conditions dans lesquels les prix de ceux-ci augmentent chaque année : un fourgon pompetonne vendu 120 000 euros en 2001 en coûte désormais 180 000. Nous vous remettons un document écrit récapitulant nos positions sur l'ensemble des questions posées.

M. Georges Tron, Président. M. Goretti, président de la Fédération autonome FASPP/PATS.

M. André Goretti. Nous avons, nous aussi, préparé une déclaration écrite reprenant l'ensemble de nos réponses aux questions que vous nous avez adressées.

Les personnels que nous représentons seront très attentifs aux conclusions du rapport que vous préparez. Qu'attendent les sapeurs-pompiers d'une mission de contrôle des SDIS ? Aujourd'hui, les questions financières sont mises en avant. Sans préjuger de vos futures conclusions, il nous apparaît surprenant, voire attristant, que l'évaluation et le contrôle des SDIS soient réduits à la seule maîtrise des dépenses publiques.

Monsieur Ginesta insiste sur les effectifs, sur le temps de travail, ainsi que sur les besoins de formation, qui seraient liés au peu de temps que les sapeurs-pompiers passent en intervention. Mais, en tant que fonctionnaires territoriaux, nous sommes régis par des textes. L'augmentation des effectifs à partir de décembre 2001 est due au fait que les sapeurs-pompiers ont alors été traités comme les autres fonctionnaires, dont le régime de temps de travail avait été réglé par des dispositions parues antérieurement. Le temps de travail des sapeurs-pompiers a été de nouveau modifié en 2005.

Ne faut-il pas lier aussi l'évolution des effectifs aux difficultés croissantes de recrutement de sapeurs-pompiers volontaires ? Ceux-ci, dites-vous, pourraient à l'avenir ne faire partie de nos corps que pendant huit ans. Si nous voulons être certains aujourd'hui qu'à l'avenir les citoyens français pourront tous profiter des mêmes services publics de secours, encore faut-il qu'il y ait partout l'effectif de sapeurs-pompiers nécessaire.

Nous nous demandons par ailleurs s'il faut mettre sur le même plan le service public de secours et le ramassage des ordures ménagères...

Enfin, monsieur Ginesta, lorsque, au motif qu'un sapeur-pompier n'intervient en moyenne que pendant deux heures et dix minutes sur une garde de 24 heures, vous envisagez que les sapeurs-pompiers travaillent en cycles de huit heures, je vous signale que, compte tenu des règles rappelées par l'Union européenne le 28 avril 2009, l'augmentation du nombre d'équipes ainsi induite aboutira à une hausse des coûts double de celle que vous dénoncez aujourd'hui.

M. Georges Tron, Président. Pour la Fédération Force ouvrière, M. Beaume, vous avez la parole.

M. Richard Beaume. Nous vous remettons également un document. D'ores et déjà, je tiens à rappeler que Force Ouvrière avait souligné avec force que la loi du 3 mai 1996 relative aux services départementaux d'incendie et de secours ne comportait pas de volet financier. Nous jugions utopique la promesse d'une départementalisation à coût nul, notre prévision s'est largement vérifiée.

De plus, les municipalités ont cessé d'investir quand la perspective de la loi de décentralisation a commencé à s'affirmer. Lorsque la loi a été adoptée, des retards parfois considérables s'étaient installés en termes d'effectifs, de matériels, de bâtiments. La hausse des budgets destinés aux SDIS a été la conséquence d'une nécessaire remise à niveau.

La départementalisation a aussi entraîné la mise en place du régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels, qui avait été retardée, contrairement à celle des autres fonctionnaires territoriaux. Cette situation explique aussi la hausse actuelle des coûts.

Troisième point, monsieur le Rapporteur, vous partez de la constatation que le nombre d'interventions des sapeurs-pompiers n'avait pas augmenté pour vous interroger sur les justifications de l'accroissement du nombre de sapeurs-pompiers professionnels et de la hausse des coûts. Mais les techniques opérationnelles des pompiers ont changé ! Dans les années 1990 à 1995, une intervention de secours routier auprès de trois victimes était, la plupart du temps, conduite au moyen d'un seul véhicule de secours et d'assistance aux victimes (VSAV). Le cas échéant, ce VSAV était utilisé pour transporter les trois victimes. Aujourd'hui, une même intervention sera menée avec trois VSAV, et donc trois fois trois sapeurs-pompiers. Nous avons dû réapprendre entièrement notre métier ! Les interventions engagent beaucoup plus de personnel aujourd'hui qu'il y a dix ans. L'évolution du nombre d'interventions n'est donc pas le critère pertinent pour analyser l'augmentation des coûts.

M. Georges Tron, Président. Nous terminons cette première série de réponses avec le Syndicat national SNSPP-CFTC.

M. Patrice Beunard. Je rejoins tout à fait les propos qui viennent d'être tenus.

Le processus de départementalisation des SDIS a commencé en 1996. Depuis lors des dispositions ont permis d'harmoniser la situation des sapeurs-pompiers sur le territoire national : temps de travail, régime indemnitaire, formation, enfin nature et méthodes des interventions, point auquel se rattache la limitation à une seule victime du transport par VSAV. Autrement dit, les sapeurs-pompiers travaillaient auparavant dans des conditions pour ainsi dire de bric et de broc, qu'il s'agisse de la qualité des prestations ou du temps de travail, dont les variations pouvaient être considérables selon les collectivités. Cette harmonisation a amené à connaître beaucoup plus précisément le coût des services d'incendie.

Nous sommes favorables à une éventuelle identification fiscale du coût de ces services, à l'exemple de la redevance pour l'enlèvement des ordures ménagères. Les contribuables – dont les sapeurs-pompiers professionnels font partie – pourront ainsi connaître très exactement leur coût.

Je rejoins également mes collègues sur le point très important du lobbying industriel. Avant 1994, on pouvait voir des sapeurs-pompiers professionnels intervenir dans des tenues très disparates, et parfois relativement peu protectrices. Inversement sont apparus aujourd'hui des équipements de protection individuelle dont le coût est colossal. Il a fallu habiller non pas seulement les sapeurs-pompiers professionnels, mais aussi tous les sapeurs-pompiers volontaires. De plus, le prix de vente par exemple d'une motopompe sera facilement plus élevé de 30 % si elle est peinte en rouge et vendue à un SDIS que si elle est destinée au secteur du bâtiment ! Il pourrait être intéressant de se pencher sur ce point.

Par ailleurs, la mise à niveau entamée en 1996 n'a commencé à trouver son achèvement que vers 2000.

J'attire votre attention sur le rapport que le député Jacques Fleury a consacré en 2000 à la départementalisation des SDIS. Nombre d'éléments qu'il mettait en avant à l'époque semblent aujourd'hui absents de vos réflexions. Parfois, celles-ci nous font mal. Nous avons dénoncé un certain nombre d'éléments avant et pendant la départementalisation.

Les techniques de travail ont aussi considérablement évolué. Elles ont induit la nécessité de développer de nombreuses compétences. Le sapeur-pompier est un agent de catégorie C. Pour autant, ce fonctionnaire territorial a entre ses mains des vies humaines. D'autres fonctionnaires de catégorie C sont-ils dans cette situation ? Si ce fonctionnaire n'a ni la formation ni la compétence, qu'advient-il ? L'activité des sapeurs-pompiers est désormais constituée à 80 % de services de secours à personne ! Autant donc bénéficier de gens compétents, bien formés et disposant de la capacité d'apporter la qualité de prestation attendue par la population.

M. Georges Tron, Président. Merci à tous. Avant de passer la parole aux rapporteurs, M. Ginesta et M. Mariani, je tiens à faire deux observations d'ordre général.

Premièrement, les conclusions du rapport ne sont évidemment pas rendues et l'objet de cette audition est de contribuer à le nourrir. Ce qui paraît dans la presse sur le sujet n'engage bien évidemment pas la Commission.

Deuxièmement, monsieur Goretti, il n'y a pas de bon et de mauvais sujet. Le fait d'étudier un sujet n'est dévalorisant ni pour le service public concerné ni pour ceux qui l'assurent. Les rapporteurs remplissent la mission qui leur est confiée et, comme l'a fait remarquer le représentant de la CFTC, chacun d'entre nous est aussi un contribuable.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Je prends acte du fait que vous reconnaissez que vous ne faites pas partie des organismes de gestion des SDIS, il faut que cela figure dans le rapport.

Vous disiez que les normes d'intervention ont accru le nombre de sapeurs-pompiers sur un lieu. Cela me semble aller à l'inverse de la démonstration que vous voulez faire. Si un sapeur-pompier ne fait que 140 interventions par an, alors que l'on multiplie le nombre de sapeurs-pompiers en un lieu, cela signifie que si l'on était dans les anciennes normes, il n'en ferait pas 140, mais 60 ou 80.

Cela dit, la question qui vous est posée par la mission est de savoir quelles sont vos suggestions pour juguler cette dépense, à service constant.

M. Georges Tron, Président. La question est donc précise. Elle est indépendante de toutes les remarques que vous avez faites sur la qualité du service rendu et la spécificité de la mission des sapeurs-pompiers, dont dépendent des vies humaines.

M. André Goretti. Lors de nos différentes auditions dans le cadre de la commission de suivi de la loi modernisation de la sécurité civile, nous avons déjà fait état auprès de M. MARIANI de la problématique liée à la multiplication des écoles. La mutualisation des pôles de formation départementaux pourrait réduire les coûts financiers. Je pense que nous reviendrons sur celle-ci lorsque nous aborderons le sujet de la formation.

Vous avez par ailleurs la fâcheuse tendance à mettre en avant le seul coût du service public de secours, mais la MEC a-t-elle par ailleurs calculé ce que permet d'économiser l'intervention des sapeurs-pompiers ? Des vies sont sauvées, des bâtiments industriels et des maisons sont épargnés, des hospitalisations sont évitées, les assurances n'ont pas eu de frais à engager.

Qui plus est et ce depuis un certain nombre d'années, compte tenu des nouvelles procédures opérationnelles à appliquées issues des nouveaux textes entre autres mai aussi des mesures de sécurité à respecter et des nouvelles technologies, le nombre d'intervenants pour une même opération a été multiplié. La réglementation est très stricte dans ce domaine. Or, aujourd'hui, vous dénoncez l'augmentation des effectifs. Dans mon département des Alpes-Maritimes, où, selon les statistiques de la DSC, les sapeurs-pompiers sont les plus sollicités de France considérant au sein d'un même SDIS le nombre de sapeurs – pompiers en garde opérationnelle effectuant un nombre d'interventions annuel, nous comptons un effectif total d'environ 1345 sapeurs-pompiers professionnels, 915 sapeurs-pompiers professionnels intervenants répartis en 3 équipes opérationnelles assurent environ 120 000 interventions par an. Dans votre département du Var, monsieur Ginesta, il y a encore bien moins de sapeurs-pompiers professionnels en équipes opérationnelles assurant presque autant d'interventions – près de 750 sapeurs-pompiers professionnels en équipes opérationnelles pour environ 100 000 interventions annuelles. Les sapeurs-pompiers doivent-ils assumer des missions administratives ?

Le problème ne se situe pas au niveau des effectifs, mais de la gestion. Quelles missions sommes nous en droit d'attendre d'un sapeur-pompier ? Il a été question d'ouvrir la prévention et l'étude des risques à d'autres prestataires que le service public de secours. Il

faut beaucoup de sapeurs-pompiers brevetés pour assurer ces missions, qui aujourd'hui sont gratuites pour tous : contribuables, entrepreneurs, architectes ou industriels. Ne faut-il pas d'ailleurs s'interroger sur le financement d'un tel service par les demandeurs ?

L'organisation actuelle des SDIS n'est que la conséquence du principe de libre administration des collectivités territoriales. Si vous souhaitez instaurer l'égalité de fonctionnement de tous les SDIS, l'étatisation serait la solution pour les quelques 102 présidents de conseils généraux qui l'avaient préconisé, fin 2008. Mais quand le Gouvernement prône la décentralisation et les présidents de conseil généraux et de conseils d'administration l'étatisation, nous avons bien du mal à nous y retrouver.

Vous mettez en avant ce que les sapeurs-pompiers professionnels coûtent aux contribuables, en revanche vous omettez de préciser que les 200 000 sapeurs-pompiers volontaires ne sont plus des bénévoles : non seulement ils sont rémunérés mais en outre ils sont totalement exonérés d'impôt concernant cette rémunération.

M. Daniel Nouaillac. Il n'est pas tout à fait dans le rôle des organisations syndicales de chercher à limiter les dépenses publiques. Nous sommes davantage préoccupés par le maintien de la qualité du service public. En tant que contribuables, nous pouvons toutefois avoir une petite idée de la question.

Il est exact que nous intervenons fréquemment au bénéfice d'entreprises privées, sans aucun retour financier pour les SDIS. Pourtant, en évitant la destruction de ses bâtiments, nous sauvons l'entreprise. Il y a peut-être là une piste à creuser. De la même façon, en intervenant sur le réseau autoroutier, souvent dans des conditions difficiles, nous aidons un réseau privé, sans que le retour ne soit conséquent.

Par ailleurs, le coût des matériels a explosé. L'exemple de la moto-pompe qu'a donné M. Beunard doit nous amener à réagir.

M. Jean-Michel Piedallu. Depuis 2001, on demande à l'ensemble de nos représentants du personnel, dans les comités techniques paritaires, de mettre en place une sorte de mission d'évaluation et de contrôle, car une évaluation départementale semble également fort utile, non pas pour se faire plaisir mais pour fixer des objectifs précis et produire des effets concrets. Malheureusement, aucun département ne l'a fait à ce jour. Il suffirait pourtant de réunir autour des élus, la hiérarchie des sapeurs-pompiers et les organisations représentatives, qui ne sont pas les gestionnaires mais qui sont quand même aptes à faire des propositions.

M. Ludovic Pinganaud. On parle beaucoup d'efficience et de rentabilité, même si cela peut paraître choquant lorsqu'il s'agit des services publics, mais nous sommes aussi des contribuables, impliqués et investis.

Je vous remercie d'avoir permis de rapprocher les différents acteurs, même si l'on sait que les élus d'un conseil d'administration de SDIS n'ont pas les mêmes préoccupations, financièrement parlant, que les sapeurs-pompiers. Il serait bon de retrouver l'efficacité et la cohésion qui existait autrefois entre les chefs de corps et les maires.

La thèse récemment soutenue par un colonel en retraite, M. Jean-François Schmauch, permet d'identifier très clairement ce que coûtent les sapeurs-pompiers, de comparer la situation de la France à celle des autres États européens, et surtout de mesurer toutes les économies liées à l'intervention des sapeurs-pompiers.

Leur efficacité profite en premier lieu aux assureurs, c'est pourquoi nombre de nos collègues européens ont commencé à imaginer que ceux-ci pourraient contribuer aux services d'incendies et de secours.

Au nom de l'égalité entre tous les citoyens, chacun devrait bénéficier du même niveau de secours partout sur le territoire. Or tel n'est pas le cas car il serait bien trop onéreux d'assurer la même efficacité envers tous les citoyens dans un département : l'activité opérationnelle diffère beaucoup d'un point à un autre et le coût serait bien trop élevé. Aujourd'hui, le SDACR, ou schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, qui fait l'objet d'un avis conforme du conseil d'administration du SDIS, rapproche les sapeurs-pompiers des élus qui décident ensemble d'un niveau de couverture opérationnelle, acceptable tant pour les citoyens que pour les responsables.

Les SDIS ont une obligation non pas forcément de résultats mais de moyens, qui repose sur un positionnement des casernements destiné à assurer la couverture opérationnelle la plus homogène possible. Les personnels, professionnels et volontaires, doivent répondre à une commande opérationnelle, selon une quantité qui se calcule par rapport à des normes et à des effectifs de sécurité. Toutes les règles, notamment d'hygiène et de sécurité, exigent plus de personnels qu'auparavant pour remplir la même mission. Par crainte d'être mis en examen en cas de dysfonctionnement, ni le directeur départemental ni le président du conseil d'administration du SDIS ne prennent le risque d'autoriser les sapeurs-pompiers à intervenir en sous-effectifs.

S'agissant des économies, nous avons quelques idées, que nous pourrions vous transmettre. Bien sûr, il faut rentabiliser l'investissement. Il ne faut pas interdire aux sapeurs-pompiers professionnels d'être sapeurs-pompiers volontaires, mais il faut encadrer le dispositif. Aujourd'hui, le sapeur-pompier professionnel affecté dans une caserne mais qui habite en zone rurale permet, pendant ses jours de repos, d'assurer, à titre individuel, une couverture opérationnelle dans un secteur armé normalement par des sapeurs-pompiers volontaires de moins en moins disponibles ou que leurs employeurs n'autorisent plus à quitter leur lieu de travail. C'est donc bien la disponibilité du sapeur-pompier professionnel de repos qui permet d'assurer ponctuellement une mission de secours.

Plus on limite le temps de travail, plus on augmente le recrutement. On pourrait plutôt s'inspirer du SDIS 79 et du SDIS 67, dans les Deux-Sèvres et le Bas-Rhin, qui ont adopté un système de management intégré, avec des normes de sécurité et de qualité de l'intervention, ainsi que des démarches de développement durable et de protection de l'environnement qui répondent pleinement aux nouvelles orientations politiques et aux attentes des personnels, sapeurs-pompiers et non, des SDIS.

Les sapeurs-pompiers de France ont les missions les plus étendues d'Europe. Peut-être pourrait-on les dispenser de certaines d'entre elles, même s'il est encore politiquement incorrect de ne pas répondre à toutes les attentes de la population. Quelques départements ont réduit les interventions dites « diverses », comme la destruction d'hyménoptères, d'autres les facturent, d'autres n'y parviennent pas. Les sapeurs-pompiers, qui font de très nombreuses interventions pour le compte d'autres organismes comme le SAMU, souhaitent les facturer ou ne plus les assurer, ce qui suppose de les confier à d'autres organismes. Comme ce n'est pas possible, les sapeurs-pompiers finissent toujours par dire « oui », appliquant le sacro-saint principe en vertu duquel ils doivent porter assistance à autrui : si personne ne le fait, il faut bien qu'ils s'en chargent. Les élus souhaitent d'ailleurs que les pompiers finissent par répondre à la demande mais ils sont gênés quand la facturation des interventions entraîne une charge supplémentaire.

M. Bruno Lebel. Je voudrais revenir sur les suggestions de la CGT en matière de financement des SDIS. Si les incendies ne représentent que 8 % des interventions, c'est en raison de la qualité du travail effectué gracieusement par les services de prévention et prévision de nos SDIS. Nous avons demandé qu'une étude nationale soit menée sur le ratio hommes/heures à disposition d'entreprises qui font des bénéfices. Il y a là une véritable manne au moment où les SDIS et, souvent, les présidents de conseil d'administration de SDIS sont à la recherche de nouvelles recettes.

Nous avons perdu la compétence en matière d'interventions pour hyménoptères, nous perdons celle pour les interventions dans les ascenseurs. Nous allons perdre les interventions qui représentent moins de 10 % du total. Mais de plus en plus d'interventions deviennent payantes alors que les Français, surtout dans les couches sociales les plus basses, sont particulièrement frappés par la crise.

Nous soutenons par ailleurs la proposition de mettre à contribution les compagnies d'assurance, dans la mesure où les SDIS préviennent les sinistres et interviennent pour limiter leurs effets.

Au départ, les sapeurs-pompiers professionnels intervenaient dans les villes et les zones urbaines et les sapeurs-pompiers volontaires en milieu rural. Aujourd'hui, la centralisation du travail fait que nos volontaires sont difficilement joignables en milieu rural et que le volontariat fonctionne mieux en milieu urbain. Pourtant, ce sont les employeurs qui demandent le double statut, auquel nous ne sommes pas du tout favorables dans les conditions actuelles, si ce n'est pour nos collègues sapeurs-pompiers professionnels, mais à titre de bénévolat, dans leur commune de résidence. Il faut absolument trouver un autre système.

M. Sébastien Bouvier. La gestion des coûts se fait au niveau départemental. Si tous les présidents de conseils généraux étaient effectivement les présidents des conseils d'administration, le suivi de la gestion serait meilleur.

En fait, c'est la question du service public qui est ici posée. Je viens de l'Ain, département frontalier de la Suisse. Dans ce pays, lors d'une intervention, on commence par demander à la personne concernée si elle est assurée et auprès de quelle compagnie, pour savoir vers quel établissement la transporter. J'espère que le système français ne connaîtra pas pareille dérive. Le service d'incendie et de secours de notre pays est polyvalent et assure des missions complémentaires, qu'il ne faut surtout pas remettre en cause.

Depuis 2006, les effectifs ont crû d'environ 30 %. Ils se stabilisent, mais nombre de départements souhaitent que les sapeurs-pompiers volontaires reviennent en garde postée pour limiter les accidents dont ils sont victimes lorsqu'ils rejoignent la caserne. Mais avec la crise, n'existe-t-il pas un risque que certains cessent de chercher du travail, pour vivre avec les allocations chômage et les vacations, dont le taux dépasse largement celui du salaire d'un pompier professionnel ?

Il est impératif que les élus locaux débattent des coûts avec les organisations syndicales. Dans mon département, on nous dit que les impôts ont augmenté de 5 % « à cause des pompiers » – il est vrai qu'il faut des effectifs et le conseil général a pris ses responsabilités. Il serait donc tout à fait logique de faire apparaître sur la feuille d'impôts, comme dans certains pays européens, la part de taxes liée à la sécurité civile.

Enfin, les missions des sapeurs-pompiers nous sont « ordonnées » par notre ministère de tutelle. On ne nous a pas demandé notre avis alors que nous avons des

propositions à faire. Les sapeurs-pompiers professionnels n'y sont pour rien si les présidents des conseils d'administration n'ont d'autre choix que de mettre la main à la poche en raison des directives nationales...

Le questionnaire que la MEC nous a adressé portait sur la gestion des SDIS. Si tout ce qui touche aux personnels mérite bien sûr d'être examiné, il y aurait bien d'autres questions à se poser en ce qui concerne la gestion globale du coût.

M. Georges Tron, Président. L'objet de ces questionnaires est d'obtenir des informations, que l'audition permet ensuite de compléter. Par ailleurs, si vous ouvrez des pistes intéressantes s'agissant des recettes, des dépenses que le SDIS permet de ne pas engager ou d'éventuels transferts vers les assurances, je dois vous rappeler que la MEC a pour vocation première de rechercher l'optimisation des dépenses.

M. Jean-Frédéric Biscay. S'agissant des investissements, mesurez-vous, en tant qu'élus, ce que coûtent les marchés publics ? En France, bâtir une caserne de sapeurs-pompiers, un hôpital ou une prison coûte deux à trois fois plus cher que dans l'immobilier classique.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Pas chez moi, dans le Var, en tout cas !

M. Jean-Frédéric Biscay. L'argent public est dilapidé. On nous fait payer très cher les bâtiments, comme d'ailleurs le matériel. Quand on cherche des économies, il y a là des pistes très intéressantes !

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Il faudrait en effet essayer de mutualiser l'acquisition des matériels.

Je rejoins par ailleurs M. Bouvier : puisqu'il y a des différences entre les départements, autant rendre la dépense visible et transparente. Je suis donc partisan d'une fiscalisation.

M. Thierry Mariani, Rapporteur. Je vous rejoins, monsieur Biscay, sur le matériel, mais vos propos me paraissent excessifs en ce qui concerne la construction des bâtiments.

Je souhaite savoir si nos interlocuteurs sont ou non favorables à l'identification, à la fiscalisation propre de la dépense « sécurité » ? Quelles sont enfin leurs réflexions quant à la formation et aux économies possibles en la matière ?

M. Jean-Michel Piedallu. Nous sommes, au Syndicat national SNPP-CFTC, totalement favorables à la fiscalisation directe.

En matière de formation, nous constatons que les départements font de la surenchère. L'ÉPIDIS (établissement public interdépartemental d'incendie et de secours) serait une solution. Une mutualisation au niveau régional permettrait également de disposer de centres de formation. Les besoins en bâtiments étant très spécifiques, il faudrait pouvoir en discuter. Enfin, il faudrait absolument qu'une mutualisation entre départements permette de disposer d'une école digne de ce nom dans chaque région.

M. Jean-Frédéric Biscay. Avenir-Secours est favorable à la fiscalisation et à l'identification. Mais il faut que toutes les administrations s'y mettent et que tous les coûts de fonctionnement de l'État soient identifiés. Sinon, on n'aura pas la possibilité de comparer.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Il ne s'agit pas de comparer. Nous nous en tenons au sujet de cette MEC.

M. Jean-Frédéric Biscay. Un indicateur isolé nous donnera peu de recul.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Certains indicateurs nationaux ne sont pas caractéristiques d'un département, alors que la départementalisation a amené à identifier cette dépense-là, par département.

M. Ludovic Pinganaud. Nous disposons aujourd'hui d'outils informatiques et multimédias qui facilitent la formation et pourraient permettre de mieux préparer les agents à accéder à des formations qualifiantes et supérieures. Il faut poursuivre sur cette piste, qui a déjà été empruntée par la profession, au niveau départemental ou national, avec l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (ENSOSP).

Arrêtons par ailleurs de former et de re-former les agents, accordons plus d'importance à la validation des acquis et des expériences pour qu'ils concentrent sur l'essentiel. Ils seront ainsi plus disponibles et on fera des économies.

Certes, il faut développer les ÉPIDIS et les écoles interdépartementales, en complément de l'École nationale. Mais cette dernière permet, grâce à son plateau technique, de mener des exercices d'envergure au cours desquels de jeunes sapeurs-pompiers travaillent avec des jeunes cadres chefs de groupe. C'est un gage de rentabilité.

Le développement des ÉPIDIS permettrait d'éviter la multiplication des grosses écoles départementales, sans les supprimer car elles sont utiles, en particulier pour les volontaires. N'oublions pas que les déplacements sont chronophages et onéreux.

Donc Avenir-Secours dit « oui » aux écoles départementales, mais à des dimensions en phase avec les besoins du département. « Oui » à la création de quelques écoles à l'échelle interdépartementale, en complément de l'ENSOSP.

M. Bruno Lebel. Nous sommes, à la Fédération CGT, contre l'identification de la fiscalisation des SDIS, car il nous semble que, dans ce cas, il faudrait tout identifier.

La loi de 1996 permettait déjà de créer des ÉPIDIS, mais ils n'ont vraiment commencé à se développer qu'à partir de 2004. Le fait est qu'il y a aujourd'hui plus de quatre-vingts écoles départementales de formation. Comment revenir en arrière ?

Votre questionnaire n'évoquait pas l'ENSOSP. La majorité des surcotisations au Centre national de la fonction publique territoriale lui sont exclusivement réservées. D'où la création des écoles départementales, qui sont à la charge des SDIS. Quand on voit en outre comment l'ENSOSP nous renvoie les officiers et comment ils sont formés...

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Nous n'avons pas d'avis à ce propos.

M. Bruno Lebel. Mais nous, nous en avons un ! Nous les côtoyons au quotidien, et nous savons ce qui se passe dans les centres de secours.

Les présidents de conseil d'administration de SDIS tentent de récupérer le pouvoir au sein des SDIS, mais cela leur est très difficile : on s'est bien organisé, dans les directions, pour que le pouvoir échappe aux élus politiques. Cela pose un gros problème.

Dans le questionnaire, on nous demandait s'il fallait qu'un sapeur-pompier volontaire reçoive la même formation qu'un sapeur-pompier professionnel, étant donné qu'il n'exercera que huit ans. Pour nous, les uns et les autres ont les mêmes missions, ils font les mêmes interventions et ils doivent donc recevoir la même formation.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Une précision : il ne s'agit pas seulement d'identifier la dépense, il s'agit de percevoir les taxes correspondantes sur la feuille d'impôts locaux.

M. Bruno Lebel. Nous y sommes également défavorables.

La CGT émet des doutes quant à l'objectivité du futur rapport : nous ne saurions oublier que M. Ginesta et M. Mariani nous ont souvent « soignés » dans leurs précédents rapports, notamment en 2006, et dans des articles de presse qui ont mis le feu aux poudres.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. C'est finalement ce qui a été à l'origine de notre réunion d'aujourd'hui. Vous savez vous aussi fort bien utiliser les médias, mieux que nous, d'ailleurs...

M. Georges Tron, Président. L'esprit de la mission d'évaluation et de contrôle demeure le même, quel que soit le sujet abordé.

M. Thierry Foltier. Nous avons déjà répondu à la question sur la fiscalité : la fédération INTERCO-CFDT est très favorable au fait que les dépenses soient identifiées et apparaissent lisiblement, d'autant que cela permettra peut-être de responsabiliser les usagers.

Nous rappelons par ailleurs notre attachement à une formation permettant au service public de répondre aux enjeux de demain, en raison de la complexification et de la technicité des interventions. Nous rappelons aussi notre attachement à la polyvalence du métier de sapeur-pompier et à la qualité des interventions.

La nécessité de mutualiser les centres de formation et les plateaux techniques est évidente. La loi le permet, mais cela n'a pas été fait jusqu'à présent. On peut d'ailleurs se demander pourquoi.

Pour nous, le débat sur les spécialités est un faux débat. Il est de la responsabilité de l'autorité territoriale, à partir du SDACR et du règlement opérationnel, de définir les besoins et les compétences, de décider du nombre d'agents qu'elle enverra en formation.

Enfin, une même mission appelle un même niveau de formation. Il ne saurait y avoir ni service public ni sapeurs-pompiers à deux vitesses !

M. André Goretti. Monsieur Ginesta, si j'ai bien compris, vous voulez identifier la dépense et augmenter les impôts, en liaison avec cette dépense ?

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Evitons les caricatures ! Je le répète, il ne s'agit pas d'identifier mais de percevoir : le conseil général diminuera sa perception à due proportion. L'effet pour le contribuable serait neutre.

M. André Goretti. Dans ce cas, pourquoi ne pas identifier les aides sociales qui représentent la plus grande part des dépenses des conseils généraux ?

M. Georges Tron, Président. Peut-être devons-nous un jour identifier chaque service public. Les citoyens en sont d'ailleurs demandeurs. Nous devons alors déterminer quelle qualité de service public on voudra rendre et le coût qui en résultera.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. En fait, cela aura une incidence sur les contribuables, qui vont prendre conscience de ce que cela coûte.

M. André Goretti. Ce n'est pas parce que l'on a augmenté la taxe sur les ordures ménagères lorsque l'on a institué le tri sélectif que chacun trie aujourd'hui ses déchets !

M. Georges Tron, Président. Au moins a-t-on pu ainsi identifier le coût du ramassage. Mais vous n'avez pas tort : le tri a donné lieu à des augmentations qui, dans certains cas, sont assez inexplicables et inexcusables. Dans la communauté d'agglomération, que je préside, l'augmentation est régulière, alors que l'on escomptait l'inverse. Mais au moins, les contribuables peuvent voir sur quel chapitre il y a eu un dérapage et demander des comptes aux élus locaux.

M. André Goretti. Au final, nous sommes favorables, pour la Fédération Autonome SPP-PATS, à la proposition des Rapporteurs, à condition que le système d'identification soit généralisé à l'ensemble des dépenses assumées par les départements et les communes.

Notre collègue Bruno Lebel a eu raison de rappeler les incidents antérieurs et les rapports qui nous ont fait beaucoup de mal. Nous nous en sommes expliqués, monsieur Ginesta, il est louable que nous puissions aujourd'hui aborder ces sujets autrement. Nous sommes là pour défendre non pas un intérêt catégoriel mais notre métier.

M. Georges Tron, Président. Nous le savons et il ne s'agit pas de mettre en cause qui que ce soit : votre métier est difficile, mais notre tâche l'est aussi sur de tels sujets.

M. André Goretti. Pour répondre aux propos de monsieur Ginesta, il serait bon de dire pourquoi nous comptons un colonel pour 50 ou 70 sapeurs-pompiers. Une situation ancienne déjà dénoncée par monsieur Charasse mais que nous continuons à vivre au quotidien.

M. Bruno Collignon. Vous avez évoqué très brièvement, monsieur le Président, le niveau de service public souhaité, mais ce sujet aura malheureusement été le grand absent de notre discussion.

La formation est appelée à devenir de plus en plus pointue et spécifique en raison de l'évolution des risques. Ce n'est le fait ni de la corporation ni des représentants du peuple, c'est une réalité sociologique, économique et environnementale. Aujourd'hui, l'ensemble des véhicules de secours à personne est doté de défibrillateurs semi-automatiques. Personne n'en remet en cause le bien-fondé, mais cela a un coût. Demain, ANTARES nous permettra de télétransmettre les informations, par exemple des tracés d'électrocardiogrammes, directement *via* la régulation. Qui s'opposera à cette amélioration significative de la prise en charge des patients, des victimes et des sinistrés ?

La mutualisation des moyens est incontournable, au-delà d'ailleurs de la seule formation.

Par ailleurs, chaque département est engagé dans une course effrénée avec ses voisins. On compte aujourd'hui trop peu d'ÉPIDIS.

Quel que soit le statut, le métier de sapeur-pompier est dangereux, une loi le reconnaît d'ailleurs. C'est aussi une des raisons qui doit pousser à donner toute sa place à la formation car elle permet de diminuer le nombre d'accidents, voire de décès, en intervention et d'améliorer significativement la prise en charge des patients, des sinistrés et des victimes.

Paradoxalement, plus le nombre d'interventions – notamment pour incendies – diminuera, plus la formation prendra d'importance. Ce n'est pas lors de l'intervention que l'on se forme mais bien en amont. Si les militaires ne s'entraînaient pas, s'ils attendaient les conflits pour mettre en application leur savoir-faire et leurs compétences, on aurait beaucoup de souci à se faire pour notre défense...

M. Daniel Nouaillac. La fiscalisation pourrait être une bonne chose. La fédération Force ouvrière n'y est pas opposée mais il faudrait qu'elle apparaisse également de façon claire et précise pour d'autres services. Peut-être se rendra-t-on compte alors que les SDIS ne coûtent pas si cher que cela...

En ce qui concerne la formation, on serait tenté d'aller vers une mutualisation des moyens. Le Bas-Rhin et le Haut-Rhin s'y sont mis. Malheureusement, le dispositif ne fonctionne pas bien, en particulier parce qu'il impose des déplacements onéreux. Il n'est en outre pas certain que la mutualisation pratiquée par l'ENSOSP ait engendré une réelle économie.

Il est évident que la formation doit être la même pour tous les pompiers, qu'ils soient professionnels ou volontaires, car leurs interventions ne sont pas différentes. Nous y tenons beaucoup : le service public doit être le meilleur possible, quel que soit l'intervenant et la sécurité des intervenants ne doit pas être remise en cause.

Enfin, si le temps d'intervention des sapeurs-pompiers n'est pas très long, c'est peut-être parce que le dispositif et les personnes qui interviennent sont efficaces. Mais il est vrai qu'il y a davantage de monde lors des interventions.

M. Georges Tron, Président. Je vous propose que chaque syndicat conclue en quelques mots.

M. Ludovic Pinganaud. Merci de nous avoir amenés à réfléchir avec vous à des solutions qui pourraient servir à tous.

Avenir-Secours est favorable à la contribution directe. Mais j'appelle votre attention sur le fait que nous vivons dans une société de consommation, qu'on en demande toujours plus aux services de secours, sans savoir ce que cela coûte. Certains imaginent même que cela ne coûte rien ! Il risque d'être très difficile, demain, pour nous sapeurs-pompiers, mais aussi pour vous élus, d'expliquer aux gens pourquoi ils vont devoir payer, pour des interventions limitées et un champ d'action limité. La communication devra être efficace.

M. Bruno Lebel. Nos collègues ont tendance à penser que votre préoccupation est purement comptable. Si cette démarche paraît logique aux membres de la commission des Finances, en insistant par exemple sur le nombre de jours travaillés, vous pouvez heurter la sensibilité de certains sapeurs-pompiers.

Je profite de cette audition pour vous annoncer, en primeur, que les cinq organisations syndicales qui siègent au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) ont décidé aujourd'hui d'organiser, le 9 juin, une journée d'action nationale, qui portera sur des questions qui ont été soulevées aujourd'hui, mais aussi sur d'autres, à propos

desquelles ni la direction de la Sécurité civile, la DSC, ni le ministère ne nous entendent. Nous nous interrogeons en particulier sur l'opportunité que le SDIS devienne un service du conseil général ? En 2004, nous avons même demandé qu'un directeur général soit nommé à la tête du service, de façon à redonner des fonctions opérationnelles au directeur départemental. Elle portera sur des questions sur lesquelles nous ne sommes pas entendus par la DSC et le ministère de l'Intérieur.

M. Sébastien Bouvier. Merci de nous avoir reçus. Nous espérons que le service public sera maintenu ; c'est notre premier objectif. Nous réaffirmons l'attachement de la fédération INTERCO-CFDT au rôle de gouvernance du président de conseil d'administration de SDIS. Nous souhaitons également que le directeur départemental soit réintégré dans son rôle initial de conseiller technique auprès du président.

J'espère que nous avons prouvé que nous ne sommes pas des nantis, qu'en dépit des attaques que nous avons subies, nous sommes capables de prendre nos responsabilités et de faire des propositions pour faire évoluer notre service public et notre profession.

Nous espérons que nous ne serons pas évincés lors des prochaines tables rondes, comme ce fut le cas pour les secours à personne. Dans la mesure où ces derniers vont représenter une part plus importante des coûts des SDIS, nous aurions pu faire des propositions en ce domaine.

Un mot enfin, du service hélicoptéré, particulièrement mauvais dans notre pays. Il faudrait regarder ce qui se passe ailleurs, notamment en Allemagne, où c'est l'Automobile Club qui finance les 70 hélicoptères de secours de l'ensemble du service allemand.

M. Bruno Collignon. J'insisterai à nouveau, au nom de la Fédération FASPP/PATS, sur le fait que, s'il est pleinement justifié, dans la situation sociale actuelle, de prendre en compte les contraintes budgétaires qui sont encore une fois très légitimes, il ne faut pas pour autant méconnaître ce que les services publics – pompiers, mais aussi hôpital, éducation nationale, Poste, etc. – apportent à la société civile. Si la crise est aujourd'hui un peu moins difficile à subir, c'est sans doute parce que la société française a su se doter d'un service public qui joue pleinement son rôle d'amortisseur. Dans un contexte de fragilité sociale, nous continuerons à défendre ces valeurs.

Lorsque vous dites, monsieur Ginesta, que les sapeurs-pompiers ne travaillent qu'un certain nombre de jours dans l'année, il faudrait que vous multipliez ce nombre par 24 et expliquer que cela correspond à un volume d'heures largement supérieur à celui de tous les fonctionnaires territoriaux. Il ne faudrait pas laisser croire à la population que les sapeurs-pompiers sont des « enfants gâtés de la République », comme l'ont dit certains journalistes.

Loin de nous l'idée de polémiquer. Nous entendons simplement marquer notre profond attachement à un service public fort, qui peut adoucir certains moments particulièrement douloureux – perte d'un être cher, accidents, perte de certains biens – pour nos concitoyens. On peut certes considérer qu'un SDIS coûte cher, mais il faut toujours se demander pour quels services rendus à la population.

M. Daniel Nouaillac. À la Fédération Force ouvrière, nous regrettons 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.

Nous soulignons notre attachement à la fonction publique territoriale : nous sommes des fonctionnaires territoriaux et nous souhaitons continuer à être traités comme tels.

Nous disons notre attachement au service public : nous y participons mais nous pouvons aussi en bénéficier. Certes, les sapeurs-pompiers veulent un service de qualité pour eux-mêmes et leurs familles, mais ils sont surtout persuadés que c'est ce dont la population française a besoin.

M. Patrice Beunard. Pour nous, au Syndicat national SNSPP-CFTC, il est important de conserver la gratuité des services d'incendie et de secours pour l'utilisateur. Aujourd'hui, sur l'ensemble du territoire, le service incendie coûte entre 40 à 80 euros par habitant et il est assuré 24 heures sur 24, 365 jours sur 365, dans des conditions souvent pénibles et dangereuses. Nous ne sommes pas forcément le service public le plus cher.

Le budget de la Sécurité civile est de 5,5 milliards d'euros, dont 4,2 à la charge des SDIS. Cela représente 16 800 euros pour chacun des 250 000 sapeurs-pompiers, tandis que chacun des 2 400 marins sapeurs-pompiers « coûte » 41 600 euros et chacun des 7 600 pompiers de Paris 40 000 euros. De tels exemples abondent dans la contribution écrite que je vais vous remettre.

Je partage complètement l'idée que les élus doivent reprendre en main la politique des SDIS. Mais, pour être efficaces, ils ne doivent pas écarter les organisations syndicales. Quand bien même nous ne sommes pas passés par des écoles nationales, nous avons les pieds sur terre et nous sommes à même de donner notre avis. Il y a près de deux ans que nous n'avons été reçus ni par notre ministre de tutelle, ni même par son directeur de cabinet... Ce n'est pas très sérieux ! Le dialogue social doit reprendre sa place. C'est une des raisons pour lesquelles nous nous retrouverons, unis, le 9 juin.

Enfin, je souhaite que l'on conserve l'expression « sapeur-pompier » et qu'on ne la transforme pas en « fonctionnaire de la sécurité civile », ce qui aurait un sens péjoratif.

M. Georges Tron, Président. Merci infiniment, Messieurs. Les rapporteurs attendent avec intérêt les documents que vous nous avez annoncés.

Audition du 9 juin 2009

À 16 heures 15 : **Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales.**

Présidence de M. David Habib

M. David Habib, Président. Je vous remercie, madame la ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, de participer aux travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle.

Cette mission, qui avait été instituée avant même l'adoption de la LOLF, est issue de la commission des Finances et y sont associés, selon les sujets traités, des rapporteurs qui peuvent être membres d'autres commissions— il s'agit, en l'occurrence, de M. Bernard Derosier, de M. Georges Ginesta et de M. Thierry Mariani, lequel est retenu en ce moment même pour une réunion au ministère de l'Intérieur. La MEC vise à vérifier la bonne utilisation des deniers publics, sans se prononcer sur l'opportunité de telle ou telle politique. Étant composée à parité de membres de la majorité et de l'opposition, elle a par ailleurs une vocation consensuelle que devra refléter le rapport qu'elle rendra.

La MEC, qui a décidé d'examiner le financement des SDIS, a donc souhaité, après quatre matinées d'auditions bien remplies, achever ses travaux par l'audition du ministre compétent.

Mme Michèle Alliot-Marie, ministre de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. À mon tour, je vous remercie de votre invitation car répondre aux questions et aux demandes des parlementaires fait partie de la mission confiée à un ministre en démocratie. C'est aussi une façon pour lui de bénéficier d'un regard extérieur qui enrichit la connaissance qu'il a de sa propre administration, et qui lui permet de mieux percevoir ce qui va et ce qui ne va pas. 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.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Il est important, après les auditions des divers acteurs de la sécurité civile, de vous entendre, madame la ministre, car vous assumez la responsabilité politique du dossier. Nous avons vu, année après année, augmenter les moyens consacrés par les collectivités territoriales aux services d'incendie depuis leur départementalisation en août 1996, et nous nous demandons si celle-ci n'a pas entraîné une hausse excessive des dépenses.

Parmi les problèmes que nous essayons de mieux comprendre, figure celui de la gouvernance de ces services, autrement dit leur gestion bicéphale entre l'État et le département, voire tricéphale compte tenu de la place qu'occupent les sapeurs-pompiers, à travers soit leurs organisations syndicales représentatives, soit les directeurs départementaux, c'est-à-dire les colonels. De votre point de vue, peut-on imaginer une clarification des compétences et profiter des réformes en perspective pour simplifier la gestion des SDIS ? En la matière, il y a interférence entre les départements, l'État représenté par les préfets, mais aussi la direction de la Sécurité civile, qui est à l'origine d'un nombre impressionnant de normes et, partant, de coûts supplémentaires sans compensation.

La loi de 2004 a prévu la création de la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS) et la commission consultative d'évaluation des normes (CCEN) a été installée à la suite du rapport du sénateur Alain Lambert dans le cadre de la RGPP. Mais ces instances permettent-elles réellement de limiter l'inflation des normes et leur incidence financière ?

Mme la ministre. Je distingue trois points dans votre intervention : premièrement, le constat que l'inflation financière a suivi la départementalisation ; deuxièmement, la gouvernance des SDIS ; troisièmement, les normes.

Sur le premier point, une étude récente menée auprès de douze pays européens qui fonctionnent comme nous sur la base de pompiers à la fois professionnels et volontaires a montré que, si nous sommes les premiers pour la superficie couverte et les deuxièmes pour la population – ces deux critères définissant nos besoins –, nous sommes en revanche au dixième ou au onzième rang pour ce qui est du nombre total de sapeurs-pompiers. Sans nier l'importance des crédits que nous consacrons aux SDIS, nous nous situons aujourd'hui plutôt au bas de l'échelle des coûts, alors que nos besoins sont importants.

Par ailleurs, il est vrai que, juste après la départementalisation, une très forte poussée des dépenses a été observée, qui était due aux besoins de renouvellement des matériels. Mais le rythme de progression se rapproche désormais de l'inflation, et devient plus raisonnable. Ainsi, l'année dernière, les dépenses de personnel ont augmenté de 3,65 % pour une inflation estimée à 2 % des charges des collectivités territoriales.

En somme, nous ne sommes pas les plus dépensiers et nous dépensons de moins en moins.

Ensuite, il faut affiner les critères de comparaison et aller au-delà du nombre d'interventions pour s'attacher aussi à leur qualité puisqu'elles sont de durée différente. Les incendies occupent 25 % du temps global d'intervention alors qu'ils ne représentent que 8 % du nombre des interventions. Les schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) détaillent ce que l'on attend des sapeurs-pompiers : les délais d'intervention, le maillage territorial et d'autres paramètres entrent en ligne de compte pour évaluer le coût du service. Tout cela pour dire qu'il faut modérer les critiques.

La gouvernance, en revanche, est un vrai problème. Le schéma est des plus complexes alors que nous sommes à un moment de simplification. Celle-ci doit passer par la classification des compétences de chacun. Or certaines compétences ne sont exercées que par l'État, qui s'est vu conférer par la loi 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. À ce titre, l'État est garant de la cohérence de la sécurité civile sur le plan national et chargé de certaines missions opérationnelles. Cela passe concrètement par les techniques d'intervention, pour que la qualité des interventions soit la même où qu'elles aient lieu ; par la formation des personnels, ce qui implique un recrutement par concours ; et par les équipements qui doivent répondre aux mêmes normes. Y mettre fin porterait atteinte au principe d'égalité devant le service public.

Quant au président du SDIS, la décentralisation lui a donné la capacité de donner des ordres, mais les événements impliquent aussi parfois l'intervention d'autres services qui lui échappent, en particulier la gendarmerie ou la police nationale, puisque la sécurisation des zones relève du préfet. Il est indispensable, tout en ménageant une certaine souplesse, de dire qui fait quoi, plutôt que de décider une simplification qui ne répondrait pas aux besoins.

Assurément, les normes sont coûteuses. Et, en tant qu'élu(e) locale, j'ai été l'une des premières à le dire. C'est pourquoi, en arrivant au ministère de l'Intérieur, j'ai mis en place une commission consultative de l'évaluation des normes (CCEN) auprès du comité des finances locales pour que des élus évaluent ce qui se fait et donnent préalablement leur avis sur ce qui se fera. Cette commission contribue à une meilleure maîtrise des dépenses car on ne peut pas accepter de payer les yeux fermés.

Vous m'avez également interrogée sur les interventions des organisations des sapeurs-pompiers. Je ne pense pas qu'il faille le regretter, surtout s'agissant de la fixation des normes. Je suis d'accord, les structures sont nombreuses à intervenir, mais la simplification passe avant tout par la clarification des rôles. Le service public faisant appel à des fonctionnaires, le statut auquel les pompiers qui en dépendent sont attachés s'applique. La direction de la Sécurité civile intervient également en vertu des textes applicables aux sapeurs-pompiers, ce qui est normal. Les syndicats sont consultés, puis la commission consultative de l'évaluation des normes. Il est légitime que nous nous soucions d'impliquer tous ceux qui ont leur mot à dire.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. D'une certaine façon, madame la ministre, vous vous en êtes tenue à la langue de bois en vous contentant de décrire le paysage institutionnel tel qu'il est, sans nous éclairer sur vos intentions.

Je ne conteste pas le rôle des syndicats de sapeurs-pompiers, mais les sapeurs-pompiers relèvent en principe de la fonction publique territoriale (CSFPT). Or, bien qu'il existe un conseil supérieur de la fonction publique territoriale, c'est souvent la direction de la Sécurité civile qui discute des questions de statut des sapeurs-pompiers. Pourquoi ne pas les considérer comme des fonctionnaires territoriaux à part entière, plutôt que comme une sorte de quatrième fonction publique ?

Mme la ministre. Vous l'avez dit vous-même, beaucoup de questions relèvent de la fonction publique territoriale. Je me suis contentée, et c'est mon rôle, de rappeler la loi. Cela étant, je suis à l'écoute de vos propositions.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Nous n'en sommes pas encore là, madame la ministre, puisque le rapport n'est pas rédigé.

Mme la ministre. Si vous souhaitez des évolutions, dites-moi lesquelles et je vous exposerai leurs avantages et leurs inconvénients. Le système n'est pas bancal, il repose sur des partenaires complémentaires. À ceux qui prônent la concentration des pouvoirs dans les mains des SDIS, je rappelle le principe d'égalité devant le service public, et ce qu'il implique en matière de formation de façon à offrir des garanties de qualité des personnels. En dehors de l'hémicycle, avec la Mission d'évaluation et de contrôle, on peut discuter et trouver des solutions, mais à condition de respecter les principes républicains.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Nous nous interrogeons, avant sans doute de vous présenter des propositions, sur les effectifs et l'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers. Depuis dix ans, le nombre des interventions s'est stabilisé autour de 4 millions par an, soit 11 000 interventions par jour environ. Pourtant, l'effectif de sapeurs-pompiers professionnels, hormis les sapeurs-pompiers de Paris et les marins pompiers de Marseille, est passé de 28 000 en 1996 à 38 000 aujourd'hui. De plus, on assiste à une réduction du nombre d'incendies, qui ne représentent que 8 % des interventions – et les incendies de forêt 10 % du total des incendies. Or ce sont ces interventions qui mobilisent les pompiers le plus longtemps. Pourquoi les effectifs se sont-ils accrus ?

Le nombre de jours de garde par personne est passé de 135 jours à 90 jours par an. Autrement dit, un pompier effectue en moyenne 1,5 intervention par jour de présence sur son lieu de travail. Comme une intervention dure en général deux heures vingt, on en déduit qu'il travaille en moyenne trois heures et demie par jour de présence. Peut-on exercer correctement un métier que l'on exerce si peu ? Les pompiers ont répondu implicitement à cette question en demandant davantage de formation. Nous avons plus de quatre-vingts écoles de sapeurs-pompiers sur le territoire, ce qui coûte très cher. Ne faut-il pas changer le régime des gardes de vingt-quatre heures, d'autant que la réglementation européenne risque de nous y obliger si, au-delà de la huitième heure, on doit passer aux heures supplémentaires, ce qui ferait exploser les budgets ? Un régime de garde de huit heures assurerait une présence de 200 jours par an, ce qui réglerait le problème de formation complémentaire et réduirait aussi l'investissement car on pourrait alors supprimer des chambres hébergeant les sapeurs-pompiers dans les centres de secours.

En ce qui concerne le taux d'encadrement, on en est à un colonel ou lieutenant-colonel pour soixante-dix sapeurs-pompiers professionnels, très loin derrière l'armée. Et comme les promotions sont entre les mains des intéressés, il y aura en 2009 plus de lieutenants que de capitaines. La départementalisation a paradoxalement 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.

Mme la ministre. Vous considérez, monsieur Ginesta, que le nombre d'interventions ne justifie pas l'augmentation des effectifs de 28 000 en 1996 à 38 000 aujourd'hui.

Le nombre d'incendies a en effet baissé, et c'est heureux. Le prépositionnement mis en place depuis deux ans, qui permet d'intervenir immédiatement en cas de sinistre, contribue à cette baisse, notamment pour les feux de forêt.

Cela dit, d'autres types d'interventions se sont multipliés depuis 1996. Nous devons, par exemple, prendre en compte les risques industriels, le risque NRBC (nucléaire, radiologique, biologique et chimique). 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.

Vous suggérez que la durée des gardes passe de vingt-quatre heures à huit heures. Permettez-moi de préciser que le régime des gardes est du ressort du président du SDIS et non de l'État. Au demeurant, il n'est pas certain qu'un tel changement permette de réelles économies, car il entraînerait automatiquement une augmentation des effectifs. Il faudrait à tout le moins réaliser une simulation sur des bases réelles.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. C'est le cas, madame la ministre, et certains départements ont effectué cette réorganisation.

Mme la ministre. Bien sûr, puisque cela ne dépend pas de l'État. Mais je ne puis que vous mettre en garde : faites vos calculs auparavant !

Quant à l'Union européenne, elle a accepté pour l'instant de ne pas toucher au système.

M. Ginesta souligne à juste titre l'augmentation des périodes de formation. Il faut d'abord rappeler que la formation est une nécessité pour les personnes qui exercent des

métiers à risque car c'est une garantie d'efficacité et, pour elles-mêmes, de sécurité. Néanmoins, certains éléments de formation semblent bien trop lourds. C'est le cas, à l'évidence, pour les volontaires, mais aussi pour les professionnels. C'est pourquoi j'ai demandé que l'on réalise une étude afin d'améliorer la prise en compte des acquis de l'expérience et d'alléger la part d'une formation que les sapeurs-pompiers eux-mêmes n'estiment pas toujours très productive. Il est nécessaire de faire la part entre la formation indispensable et la formation superfétatoire, tout en sachant que l'entraînement reste un élément indispensable.

Le taux d'encadrement peut en effet apparaître élevé, mais je sais d'expérience que les comparaisons ne sont pas pertinentes. Dans l'armée, par exemple, il y a une grande différence entre l'encadrement de troupes basées dans des casernes et celui d'unités réparties sur l'ensemble du territoire. L'important est que le dispositif corresponde aux besoins de compétences. En l'espèce, le taux d'encadrement des SDIS par des officiers est de 10,6 %, contre 15,4 % pour l'armée de terre.

Bref, il s'agit plus d'une question d'application que d'un problème intrinsèque.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Il est évident que les syndicats de sapeurs-pompiers souhaitent maintenir les gardes de vingt-quatre heures, qui ont permis de ramener les cent trente-cinq jours de garde à quatre-vingt-dix et de faire passer les effectifs à 38 000. Comme vous, je doute que la garde de huit heures permette une baisse des effectifs ; elle pourrait à tout le moins stabiliser les choses et permettre une présence sur le lieu de travail 200 jours par an au lieu de 90. Un métier que l'on exerce peu est un métier que l'on exerce mal. Une infirmière passe huit heures par jour à l'hôpital. Son métier, elle l'exerce. Elle n'a donc pas besoin d'un aussi grand nombre de jours de formation. En outre, les quatre-vingts écoles de sapeurs-pompiers réparties sur le territoire représentent une charge importante.

Bien que la réorganisation des gardes soit du ressort des SDIS, il ne nous semble pas impossible que l'État impose les huit heures de garde et les 200 jours de présence par an : une telle disposition serait du domaine législatif et les sapeurs-pompiers sont des fonctionnaires.

Mme la ministre. C'est bien la première fois que l'État reprendrait une compétence exercée par les départements !

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Le bilan actuel n'est pas satisfaisant. Alors que la départementalisation des sapeurs-pompiers devait se faire à budget constant, on a multiplié la dépense initiale par 3,5 !

M. David Habib, Président. Et l'on en est à 80 euros par citoyen !

Mme la ministre. Je ne le nie pas. La hausse des coûts a eu lieu rapidement après la départementalisation. J'ai le sentiment qu'aujourd'hui l'évolution se régule et se rapproche de l'inflation. Mais cela ne nous exempte pas de réfléchir ensemble aux moyens de nous assurer de cette stabilisation. On n'a sans doute pas réfléchi à toutes les mutualisations possibles, comme pour ce qui concerne les écoles, qu'on me demande souvent d'inaugurer et dont les départements sont très fiers. Sans doute serait-il plus sage de mettre en place des établissements plus complets offrant des services à plusieurs départements. C'est une recommandation parmi d'autres. On peut assurément faire beaucoup de progrès dans ce qui relève de la pratique et du bon sens.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Cette audition, madame la ministre, nous permettra d'élaborer notre rapport. C'est à ce moment-là que la MEC fera ses propositions, et celle-ci sera attentive à la suite que vous voudrez bien leur donner.

J'en viens à la coordination entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers privés.

Les interventions des sapeurs-pompiers concernent le secours aux personnes et l'aide aux victimes à hauteur de 65 %. Le fonctionnement se fait désormais selon un référentiel commun élaboré au cours de l'été dernier, qui fixe notamment « les conditions des départs réflexes des moyens des SDIS avant régulation médicale ». Or il apparaît que l'application de ce référentiel entraîne un transfert de compétences des SAMU vers les SDIS, et donc une charge nouvelle à financer pour ces derniers. Des conventions entre ces deux services publics existent, mais un quart des départements n'en sont pas pourvus et seulement quinze se sont dotés d'une plateforme commune « 15-18 ». Le médecin régulateur, lorsqu'il reçoit un appel, désigne quasi automatiquement les sapeurs-pompiers pour le transport des personnes. Dans ces conditions, à quoi cette régulation médicale sert-elle ?

Par ailleurs, certaines dispositions de ce référentiel, comme le partage entre les missions des SDIS et des SAMU, nous semblent relever de la loi.

Le référentiel définit également les missions des infirmiers sapeurs-pompiers, lesquels, théoriquement, devraient soigner les sapeurs-pompiers eux-mêmes. Or ces personnels sont amenés à effectuer des actes médicaux qui se situent parfois au-delà de leurs compétences – soins d'urgence, prise en charge de la douleur, notamment.

Enfin, alors que les SDIS doivent assurer de plus en plus de transports de victimes, de nombreux ambulanciers privés assurent des astreintes auprès des hôpitaux et sont rémunérés à cet effet. Pourquoi ne fait-on pas davantage appel à eux ? On constate aussi que les SDIS doivent parfois aller au contentieux contre les agences régionales de l'hospitalisation pour se voir rembourser leurs interventions – à hauteur de 105 euros chacune, alors que le coût estimé se situe entre 260 et 1 130 euros ! Le Gouvernement a-t-il l'intention d'aligner l'indemnisation des SDIS, par exemple sur la rémunération des interventions des ambulanciers privés ?

Mme la ministre. En prenant mes fonctions, j'ai trouvé une situation très dégradée. Les accusations réciproques entre les SDIS et les SAMU trouvaient un large écho dans les médias. Chacun reprochait à l'autre de défendre son périmètre d'intervention au détriment du secours apporté aux victimes. Et il est vrai que, dans deux ou trois cas, des personnes avaient eu à subir les conséquences de retards dus à cette situation : le service contacté avait d'abord cherché, dans un large rayon géographique, quels pouvaient être les collègues disponibles avant de renoncer et d'avoir recours à l'« autre » service. C'était une situation impossible. Les invectives et les accusations entamaient l'image de l'un et de l'autre. Avec Mme Roselyne Bachelot, la première chose que j'ai faite a été de réunir autour d'une même table tous ces gens qui ne voulaient plus se serrer la main.

Il n'était pas question de changer les périmètres d'intervention, mais d'améliorer l'organisation moyennant un *gentlemen's agreement* – c'est la base du référentiel – qui donne la priorité aux besoins de la victime.

La notion de « départ réflexe » ne s'entend que lorsque le régulateur médical perçoit une détresse vitale. L'idée est inspirée de ce que j'avais constaté, dans mes fonctions de ministre de la Défense, à la caserne Champerret.

Pour ce qui est des charges nouvelles, les prestations des SDIS au bénéfice des SAMU donnent désormais lieu à un remboursement. C'était aussi une manière de calmer le jeu. Dans le cadre de la loi portant réforme de l'hôpital, le sénateur Éric Doligé a déposé un amendement visant à rendre ces remboursements obligatoires. J'ai soutenu cet amendement et il a été voté. Nous devrions donc assister à une amélioration.

Vous indiquiez, monsieur Derosier, que seulement quinze départements sont pourvus d'une plateforme commune « 15-18 ». À ma connaissance, le dispositif est en train de se généraliser.

Par ailleurs, il me semble que les infirmiers que vous évoquez sont les infirmiers sapeurs-pompiers volontaires.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Les infirmiers des SDIS ont tous le statut de sapeurs-pompiers volontaires, en effet.

Mme la ministre. Il faut prendre en compte l'existant. Les infirmiers qui ont souscrit un engagement auprès des SDIS sont environ 4 500. Ils participent aux missions de secours d'urgence telles qu'elles sont définies par le code général des collectivités territoriales, dans un total respect des dispositions du code de la santé.

Quant aux ambulanciers, les craintes qu'ils ont exprimées ne me semblent pas fondées. Le protocole d'accord qu'ils ont passé avec le SAMU et que le ministre de la Santé a signé devrait les rassurer. À mon avis, le problème se posera surtout, à l'avenir, avec les taxis.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Le référentiel compte cinq pages consacrées aux infirmiers sapeurs-pompiers. Alors que, à l'origine, ces infirmiers étaient supposés ne s'occuper que des personnels des sapeurs-pompiers, ils se voient désormais confier un rôle d'infirmiers relevant de la fonction publique hospitalière. Cette extension de mission entraîne des frais pour les SDIS.

Mme la ministre. Je partage votre analyse mais il faut prendre en considération le besoin. Les infirmiers sont des professionnels capables d'effectuer des gestes que les sapeurs-pompiers ne sont pas forcément à même de faire. Il y a eu de longues discussions sur la possibilité de réaliser certains gestes destinés à maintenir la victime en vie avant l'intervention du médecin.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Les sapeurs-pompiers, qu'ils soient infirmiers ou non, n'ont pas de mission médicale, contrairement aux médecins et aux infirmiers du SAMU.

Mme la ministre. Mais que peuvent-ils faire lorsque, dans le cadre du secours à la personne, ils prennent en charge une personne victime d'un malaise grave ? Faut-il attendre l'arrivée du médecin, même si celui-ci doit parcourir quatre-vingts kilomètres ?

M. David Habib, Président. Je précise que tous les SDIS ne disposent pas des infirmiers en question.

Mme la ministre. Je le répète, les missions des sapeurs-pompiers ont changé. 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 !

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Cela signifie-t-il que, pour le Gouvernement, les SDIS soient appelés à remplir des missions médicales en cas de carence ?

Mme la ministre. Il faut une véritable réflexion sur ce point. Mon ministère y travaille actuellement et nous en parlerons avec les élus. À mon sens, il existe des façons nouvelles de rendre le service public qui est dû aux citoyens mais que, pour de multiples raisons, on ne peut plus exercer comme on le faisait il y a cinquante ans. 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.

M. David Habib, Président. Certes, les missions ont évolué, mais n'oublions pas non plus la tendance naturelle de tout service public à s'approprier des missions qui ne relèvent pas de ses compétences. À titre d'exemple, les sapeurs-pompiers de mon département ont exprimé une forte revendication pour assurer le secours en montagne auparavant assuré par les gendarmes. Or leur coût d'intervention est le triple de celui des gendarmes !

Mme la ministre. Je ne conteste pas cette tendance. Nous devons leur faire comprendre qu'ils remplissent des missions très importantes et qu'ils n'ont pas besoin, pour exister, d'empiéter sur celles des autres – à moins qu'on ne puisse mieux les remplir.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Est-il logique qu'un service public facture la prestation de transport de victime ? C'est faire payer le contribuable deux fois : il paie le salaire des sapeurs-pompiers, qui sont des fonctionnaires, et il paie le prix acquitté par l'assurance maladie pour cette prestation. C'est un peu comme si l'on demandait à la victime d'un vol de verser des honoraires au commissariat qui a arrêté le voleur !

M. David Habib, Président. Les communes procèdent ainsi au titre des vacations funéraires.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. C'est le même Français qui paie ses impôts et qui paie l'assurance maladie !

Mme la ministre. Je suis d'accord. Cela étant, quand un service public assume une tâche à la place d'un autre service public, il ne me paraît pas choquant qu'il demande à celui-ci de prendre en charge la dépense.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Ce ne sont pas les ambulanciers qui prennent en charge la dépense : c'est l'hôpital !

Mme la ministre. Lorsque le SDIS intervient à la place du SAMU, il me paraît normal que le SAMU rembourse le SDIS.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Lorsque les directeurs d'hôpitaux lancent des appels d'offres, les SDIS proposent toujours de meilleurs prix que le privé puisqu'ils sont rémunérés deux fois. Et, la plupart du temps, ce sont eux qui l'emportent. Or, s'ils n'intervenaient pas pour les hôpitaux, on en serait à bien moins de 140 interventions par an. Une clarification est nécessaire. Si ce sont les sapeurs-pompiers qui interviennent pour le compte des hôpitaux, il faut supprimer les ambulances d'astreinte, qui perçoivent 330 euros par nuit sans bouger !

Mme la ministre. L'ambulance est dans l'enceinte de l'hôpital alors que les sapeurs-pompiers peuvent répondre à des situations qui exigent une grande réactivité.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Je ne le conteste pas, mais je maintiens que l'on fait payer les Français deux fois pour la même prestation.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Il faut bien distinguer les interventions pour carence des départs réflexes...

Mme la ministre. ...dont je vous ai dit qu'ils étaient limités à l'urgence...

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Certes, mais les appels sont adressés le plus souvent aux sapeurs-pompiers. Il importe de clarifier cette situation, de même que celle des SAMU qui, ne pouvant envoyer un ambulancier, demandent aux sapeurs-pompiers d'assurer le transport des personnes.

M. Georges Ginesta, Rapporteur. Une dernière question, pour terminer. Faut-il fiscaliser les SDIS, c'est-à-dire faire apparaître leur coût sur la feuille des impôts locaux ? Les Français verraient alors ce que cela leur coûte, le budget serait discuté chaque année et la dépense – aujourd'hui de l'ordre de 80 euros par habitant – ne serait plus masquée.

Mme la ministre. Je partage votre préoccupation quant à la maîtrise des dépenses publiques et la transparence. Je plaide en faveur de la responsabilité des collectivités territoriales dans la détermination des impôts.

M. Bernard Derosier, Rapporteur. Très bien ! Tenez bon, madame la ministre !

Mme la ministre. Cela étant, on ne peut ignorer le principe légal de l'universalité budgétaire. Tant que les SDIS seront financés par l'impôt, l'approche ne pourra être que globale. Cela n'empêchera pas d'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.

M. David Habib, Président. Madame la ministre, nous vous remercions.

III.– ÉLÉMENTS DE COMPARAISON SUR LA SÉCURITÉ CIVILE DANS QUELQUES PAYS EUROPÉENS (ALLEMAGNE, ROYAUME-UNI, ITALIE, SUÈDE) ET EN FRANCE

LA PROTECTION CIVILE EN ALLEMAGNE

Source : service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale

I.– L'ORGANISATION DE LA PROTECTION CIVILE

En Allemagne, il convient de distinguer entre la protection civile en situation de guerre et en temps de paix (on parle alors de sauvetage). Le texte pertinent est la loi relative à la protection civile et aux services de sauvetage du 25 mars 1997.

La protection des populations civiles revient au *Bund* (État fédéral) en temps de guerre (article 73, paragraphe 1 de la Constitution). À ce niveau, sont compétents le ministère de l'Intérieur et l'Office fédéral pour la protection de la population et les services de sauvetage. Cet office a été créé en 2004 et coordonne la protection de la population en cas de danger de vaste ampleur, voire d'ampleur nationale. Il dispose d'équipements (véhicules et équipements d'intervention) permettant de faire face à une crise majeure ainsi qu'à des dangers chimiques, biologiques, radioactifs et nucléaires. Des équipes spéciales en matière médicale et d'analyse sont également prévues. L'acquisition et l'entretien des équipements et du personnel nécessaires sont financés par le *Bund*.

Les États fédérés (*Länder*) sont compétents pour la protection en temps de paix. La plupart des États ont adopté des lois relatives aux services de sauvetage et une partie des règles applicables se trouve également dans diverses lois relatives aux services d'incendie, aux services de police ou à la sécurité. Dans de nombreux États, les services de sauvetage relèvent à la fois de l'État, des cantons et des villes autonomes. Les organes compétents au niveau des Länder sont les ministères de l'Intérieur ainsi que des instituts spécialisés.

Le point central de la protection se situe à l'échelon des communes. Les cantons et les villes autonomes entretiennent les services d'incendie, de sauvetage et de protection en cas de catastrophe.

Il ne serait pas cohérent d'un point de vue matériel et humain que l'État fédéral et les États fédérés entretiennent des services indépendants les uns des autres. C'est pourquoi le *Bund* et les *Länder* travaillent en étroite coopération afin que la protection prévue en temps de paix soit également opérationnelle en cas de

guerre. Inversement, les équipements entretenus par le *Bund* sont à la disposition des *Länder*. Lors d'une catastrophe naturelle ou d'un accident grave, un *Land* peut avoir accès aux forces de police d'un autre *Land* ou du *Bund*.

II.- LES SERVICES DE PROTECTION CIVILE

D'un point de vue opérationnel, en matière de protection face aux catastrophes et de protection civile, les services publics et des organisations de secours privées sont appelés à intervenir. Les services publics sont les pompiers et l'Office fédéral de secours technique (*Technische Hilfswerk* THW). Le THW assure une aide technique en matière de sécurité civile. Il est également amené à intervenir pour la RFA à l'étranger.

Parmi les organismes privés figurent la Croix Rouge allemande, l'*Arbeiter Samariter Bund*, la *Johanniter Unfallhilfe*, l'ordre de Malte et la Société allemande de sauvetage.

La protection contre l'incendie est un pouvoir propre des communes. Les missions des pompiers sont la protection contre l'incendie et le secours en cas d'accident ou en cas d'urgence (combats contre le feu, secours aux personnes et aux animaux, secours d'urgence en fonction des réglementations applicables dans le *Land*, protection de l'environnement, protection contre les risques chimiques, biologiques et radioactifs, prévention des incendies). Le nombre d'incendies ayant eu tendance à régresser de manière importante ces dernières années, les pompiers sont de plus en plus amenés à assumer des fonctions allant au-delà de la lutte contre le feu. Tant la nature de ces nouvelles interventions que leur nombre varient fortement d'un *Land* à l'autre.

Le tableau suivant présente les grandes catégories d'interventions en 2006.

GRANDES CATÉGORIES D'INTERVENTIONS EN 2006

(en nombre)

INTERVENTIONS TOTALES 2006	URGENCE ET TRANSPORT DE BLESSÉS	INTERVENTIONS CLASSIQUES (DONT LUTTE CONTRE LES INCENDIES)	INTERVENTIONS EN CAS DE CATASTROPHE
3 564 191	2 450 938	1 113 253 (187 606)	737

Source : *Deutscher Feuerwehrverband, Jahrbuch 2008 (Jahresstatistik 2006)*

Il existe en Allemagne 100 unités de pompiers professionnels regroupant environ 27 900 personnes. Ils sont présents dans les villes de plus de 100 000 habitants et dans certaines villes de plus de 50 000 habitants. Les casernes des pompiers volontaires sont près de 24 500 regroupant 1 million de personnes.

Les pompiers professionnels ont un système de roulement par 24 heures et par 12 heures.

III.— LA COORDINATION AVEC LES SERVICES D'URGENCE MÉDICALE

Les transports de malades et de blessés en urgence sont en règle générale assurés par les pompiers professionnels. Dans la Rhénanie du Nord, ce sont les pompiers volontaires qui interviennent.

Dans tous les autres cas, ce sont les organisations de secours privées, telles que la Croix Rouge ou l'Ordre de Malte qui sont compétents. La manière dont ces organisations sont impliquées diffère d'un *Land* à l'autre. En Saxe, les opérations de secours et le transport d'urgence ne peuvent être effectués que sur la base d'un contrat de droit public conclu après un appel d'offre passé auprès des organisations de secours privées.

Le transport de malades en dehors des cas d'urgence relève uniquement des organisations d'assistance privées. Les *Länder* et les communes sont compétents pour les choisir et les coordonner.

IV.— LE FINANCEMENT

Le coût de la sécurité civile n'a pas pu être estimé dans la mesure où il relève de 16 *Länder*.

Le *Bund* prend en charge l'Office fédéral pour la protection de la population et le *Technische Hilfswerk* (THW). La protection civile est financée par les impôts et par des contributions qui peuvent être demandées aux particuliers en cas d'intervention (sauvetages d'animaux) dans certains *Länder*.

Les communes et les villes ont à leur charge l'achat de matériel pour les pompiers professionnels ou volontaires. Les achats groupés ne semblent pas être la règle.

<p style="text-align: center;">SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS ROYAUME-UNI</p>

Source : service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale

Les réponses obtenues pour le Royaume-Uni concernent exclusivement les services de lutte contre l'incendie. Il convient toutefois de noter que d'autres aspects relevant de la sécurité civile au Royaume-Uni sont pris en charge soit par les services de police, soit par les services médicaux d'urgence.

Depuis le *Fire Service Act* de 2004, les missions des services de lutte contre l'incendie en Angleterre et au Pays de Galles comprennent la prévention des incendies et le secours aux victimes d'incendies, d'accidents domestiques et d'accidents de la route. Les accidents impliquant des matières dangereuses, les secours aquatiques, les sauvetages souterrains et en montagne relèvent également de ces services.

Les secours médicaux d'urgence et les secours médicaux non urgents (transport de malades...) relèvent du Service National de Santé (NHS).

Au Royaume-Uni, il n'existe pas de services de lutte contre l'incendie organisés à l'échelle nationale. Traditionnellement, la lutte contre l'incendie est organisée au niveau local, avec à l'origine 47 subdivisions territoriales (« *fire authorities* ») en Angleterre, 3 au Pays de Galles et 8 en Écosse. La taille de chacune de ces unités varie considérablement : certaines couvrent un territoire vaste mais peu peuplé.

Comme en matière d'organisation territoriale des services de police, la région de Londres tend à servir de modèle. Le Gouvernement est actuellement en train d'opérer une réorganisation des services de lutte contre l'incendie en Angleterre et au Pays de Galles, pour réduire à neuf le nombre de divisions territoriales⁽¹⁾.

En Écosse, la lutte contre l'incendie entre dans le champ de la Dévolution, et par conséquent le Service d'incendie et de secours (« *Fire and Rescue service* ») relève des compétences du gouvernement régional écossais. C'est également le cas au Pays de Galles, où ce service relève des compétences du Parlement gallois, mais le Pays de Galles est intégré dans le projet de réorganisation en cours.

(1) Voir à ce sujet le site du ministère des Communautés et du Gouvernement local : <http://www.communities.gov.uk/fire/resilienceresponse/firecontrol>

Les statistiques sur les activités de secours et de lutte contre l'incendie sont publiées chaque année par le *Chartered Institute of Public Finance and Accountancy*. Le tableau suivant figure dans le rapport 2008 de cet organisme (disponible également sur Internet⁽¹⁾) :

DÉPENSES NETTES DES SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS, TOUTES RÉGIONS CONFONDUES

(en milliers de livres sterling)

	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	Prévisions pour 2008-2009
Dépenses	2 284 894	2 506 512	2 646 740	2 618 278	2 718 589	2 823 670
Recettes	63 589	115 894	115 382	112 590	121 484	101 201
Dépenses nettes (solde)	2 221 305	2 390 618	2 531 358	2 505 687	2 597 105	2 722 469

Source : CIPFA, *Fire and Rescue Service Statistics 2008*

Ces dépenses sont financées en partie par les budgets des comtés et en partie par des subventions gouvernementales. Les subventions gouvernementales se sont élevées à 1,8 milliard de livres pour l'année fiscale 2004-2005. Les *fire authorities* les plus importantes reçoivent également un pourcentage fixe des impôts locaux (c'est notamment le cas à Londres).

RÉPARTITION DES DÉPENSES EN 2007

(en milliers de livres sterling)

Sécurité contre l'incendie	309 075
Lutte contre l'incendie et opérations de secours	2 356 216
Plans d'urgence / protection civile	7 870
Autres dépenses	54 801
Coût total des services	2 727 962

Source : CIPFA

Traditionnellement, les services de lutte contre l'incendie ne faisaient rien payer aux usagers. Toutefois, dans le cadre de la réforme générale de ces services et de l'extension de leurs activités non liées aux incendies, la loi a été modifiée pour pouvoir rendre ces services payants. Les Services d'incendie et de secours ont le pouvoir de demander paiement pour leurs services, sauf pour ce qui touche à l'extinction des feux, la protection des vies et des propriétés en cas d'incendie, et le secours médical d'urgence. Lorsque les services donnent lieu à paiement, celui-ci peut aller jusqu'à couvrir l'intégralité du coût de l'intervention⁽²⁾.

(1) <http://www.cipfastats.net/uploads/Fire%20and%20Rescue%20Services%20Statistics%20200884200991622.pdf>

(2) <http://www.communities.gov.uk/fire/runningfire/chargingandtrading>

PERSONNELS EN FONCTION (ANGLETERRE UNIQUEMENT)

(en équivalents temps –plein)

2004	50 334
2005	50 344
2006	50 618
2007	51 300
2008	51 646

Source : Fire and Rescue Service, Operational Statistics Bulletin for England 2007/2008

Le tableau ci-dessus ne prend pas en compte les effectifs des services d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord.

Pour des informations détaillées sur la répartition des effectifs en Angleterre, voir le site Internet suivant :

<http://www.communities.gov.uk/publications/corporate/statistics/frsoperationalstats2007-08>

Une partie de ces effectifs est appelée « *retained duty staff* » : il s'agit de personnes ayant une autre activité (à plein temps ou à temps partiel) mais dont on attend qu'elles soient capables de répondre à un appel et de rejoindre la caserne dans les 5 minutes qui suivent une alerte.

S'agissant des achats d'équipement, une stratégie nationale d'approvisionnement est mise en œuvre par l'intermédiaire d'une société, *Firebuy Ltd*. Cette société a été constituée en 2005, avec le statut d'« organe public non-ministériel » (*non-departmental public body*) pour exécuter la « Stratégie 2005-2008 d'approvisionnement des services d'incendie et de secours ». *Firebuy Ltd* négocie et gère les contrats nationaux pour l'équipement des services d'incendie et de secours, y compris les véhicules, l'habillement et les appareils respiratoires. L'objectif est de procurer des équipements standardisés, permettant l'interopérabilité et l'égalité entre les services⁽¹⁾.

(1) <http://www.communities.gov.uk/fire/runningfire/nationalprocurementstrategy>

PROTECTION ET SÉCURITÉ CIVILE EN ITALIE

Source : service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale

I – ORGANISATION DE LA PROTECTION CIVILE

En Italie, la protection civile, dont dispose la loi 225/1992, relève principalement de la **responsabilité des régions**.

Cependant, le Service national de protection civile, qui comprend des administrations des services centraux et déconcentrés de l'État, des régions, des provinces et des communes, est **coordonné par le Président du Conseil** via le Département de la protection civile. La division des responsabilités est en effet fondée sur la gravité des événements et sur la nature des actions menées.

Ainsi, s'agissant des **activités d'anticipation et de prévention**, les programmes de formation et les plans d'action sont établis tant au niveau national qu'aux niveaux régional et provincial. S'agissant des **responsabilités opérationnelles**, les **maires** coordonnent l'aide aux populations. Cette responsabilité est néanmoins transférée au **préfet** lorsque la gravité des événements le justifie.

Les **provinces**, pour leur part, assument principalement des **missions d'études et de suivi** ainsi que **d'information** des populations. Les **régions organisent et gèrent les activités de protection civile**, garantissant l'exécution des actions décidées.

L'**État**, outre la coordination générale de toutes les activités de protection civile, **prend en charge les situations extraordinaires** notamment en déclarant l'état d'urgence et en nommant des « commissaires spéciaux ».

II – RÔLE DU SYSTÈME DE SANTÉ

Le système de santé lié aux **urgences sanitaires** est séparé des services de protection civile. Il est organisé selon deux niveaux régionaux. En premier lieu, le centre d'appels « 118 », connecté avec les services publics en charge des urgences (service d'incendie, police, préfecture, etc.) et les associations de volontaires, émet et reçoit les appels d'urgence (8 474 040 appels en 2005). En second lieu, les soins sont fournis par les services de premiers soins et les hôpitaux (427 hôpitaux dotés de services d'urgence dont 196 d'un département de premiers secours).

III – RÔLE DES POMPIERS

Le **corps des pompiers**, sous la responsabilité du Ministre de l'Intérieur, comprend **32 127 membres**, répartis en 8 directions centrales, 18 directions régionales, 100 quartiers généraux provinciaux et 334 divisions. S'y ajoutent **360 000 pompiers volontaires** (60 000 immédiatement mobilisables) répartis dans 272 divisions. Ce total est d'ailleurs porté à 1,3 million de volontaires actifs relevant des 2 500 organisations à but non lucratif entrant dans le registre dédié à la protection civile tenu par le Département de protection civile (Croix-Rouge italienne par exemple).

EFFECTIF AU 7 NOVEMBRE 2008 DU CORPS DES POMPIERS

Personnel d'encadrement	754
Personnel administratif	3 546
Personnel opérationnel	27 827
dont	
- pompiers professionnels	18 767
- chefs d'équipe	6 723
- chefs de département	1 474
- inspecteurs	358

IV – DONNÉES BUDGÉTAIRES

Le **budget annuel** consacré aux services de protection et de sécurité civile s'établit à **3 505 millions d'euros** (projet de loi de finances pour 2009) avec 1 508 millions d'euros alloués au Département de la protection civile, 1 737 millions d'euros au Ministère de l'Intérieur et 141 millions d'euros au Département des forêts nationales. Les dépenses liées aux événements sanitaires sont financées grâce aux fonds communs régionaux.

Leur financement est assuré par l'imposition des citoyens. Cependant, les événements exceptionnels peuvent donner lieu à des campagnes de donations, adressées au Département de la protection civile. Dans le même esprit, les contribuables peuvent consacrer jusqu'à 5 % de leur impôt sur le revenu à des donations directes aux associations et aux centres de recherche, qui peuvent relever de la protection civile.

PROTECTION ET SÉCURITÉ CIVILE EN SUÈDE

Source : service des Affaires européennes de l'Assemblée nationale

En vertu de la loi sur la protection civile (2003/778), **la responsabilité des services de secours est partagée entre l'État et les communes (290). Celle des services médicaux d'urgence incombe aux comtés (21).**

Relèvent de la compétence de l'État les services suivants :

- secours en montagne,
- recherches et secours dans les airs et en mer,
- recherches générales de personnes disparues,
- recherches et secours maritimes,
- services d'urgence en cas d'émissions de substances radioactives en provenance d'installations nucléaires.

À l'exception des domaines ci-dessus mentionnés, les services de secours relèvent de la compétence générale des municipalités. Celles-ci sont obligées d'organiser de tels services, elles peuvent le faire seules ou en coopération avec d'autres communes, en fonction des besoins locaux.

Chaque commune élabore un plan d'action pour les services de secours, qui est approuvé par le conseil municipal. Ce plan recense les risques et définit les objectifs, ainsi que les capacités et les ressources des services de secours. Ces plans d'action se caractérisent par leur grande variété, certaines communes ne fournissent que les services de base tandis que d'autres mettent en œuvre des mesures préventives et de gestion de crise.

Compte tenu de cette variété, il est difficile de fournir une description détaillée de l'organisation et du fonctionnement des services de secours mis en place, d'autant plus que la loi précitée incite à la coopération entre les communes, d'une part, et entre les communes et l'État, d'autre part, ce qui contribue à la diversité constatée.

Le Gouvernement a, dans certains cas particuliers, la faculté de modifier un plan d'action municipal. En outre, lorsque des opérations d'urgence de grande envergure incombent à un service de secours municipal, le comté ou une autre autorité désignée par le Gouvernement peut assumer la responsabilité de ces opérations.

Le **financement** des services de secours repose principalement sur l'impôt. Seules les activités impliquant de hauts niveaux de risques, comme les

aéroports ou certaines grandes entreprises, font exception à cette règle. Dans ces cas, le propriétaire peut être tenu de conclure avec la commune un accord précisant dans quelle mesure il contribue aux services de secours. Le montant des ressources fiscales affectées au financement des services de secours n'est pas individualisé sur l'avis d'imposition locale.

Le Parlement suédois n'a pu fournir d'informations sur le coût total des services de secours et son évolution au cours des dernières années. S'agissant des dépenses de ces services, elles se répartissaient en 2007 de la façon suivante : 72 % pour la lutte contre les incendies ; 15 % pour les secours en cas d'accidents de la circulation ; 3 % pour les secours en cas de déversement de substances dangereuses ; 2 % pour les secours en cas de tempête ; 2 % pour les secours en cas d'inondations ; 6 % pour les autres interventions.

Quant aux **personnels** des services de secours, seules des statistiques sur les pompiers ont été communiquées : environ 100 centres de lutte contre l'incendie emploient des pompiers à temps plein (environ 5 100 personnes) et environ 650 emploient des pompiers à temps partiel (10 700 personnes). Ces personnes sont directement recrutées par les communes.

Il existe deux systèmes principaux pour l'organisation du travail quotidien des pompiers à temps plein :

- soit une division en deux plages horaires de 12 heures, selon laquelle un groupe assure le service de jour et l'autre le service de nuit ; sur une durée de 28 jours, chaque pompier assure 14 de ces plages horaires ;
- soit une division en plages horaires de 24 heures selon laquelle un pompier est de service un jour entier et bénéficie ensuite de deux jours de repos ; au total, sur une durée de 28 jours, chaque pompier assure 7 de ces plages horaires.

S'agissant des pompiers à temps partiel, ils sont, en principe, de service une semaine sur quatre ; durant cette semaine, ils peuvent être appelés à intervenir à tout moment. Les services de secours municipaux ont cependant la possibilité de conclure d'autres types d'accords afin de mieux adapter les horaires de travail aux besoins locaux.

Quant aux **matériels**, seul l'achat des camions est réalisé au plan national, celui des autres équipements est du ressort des services municipaux. Il arrive cependant que les achats soient synchronisés régionalement.

Les services médicaux de secours et d'urgence, qui comprennent également le transport des blessés, relèvent de la compétence des comtés. Pour l'exercice de cette mission, le conseil du comté peut confier, par contrat, certaines

tâches à une autre entité ; il peut s'agir d'une entreprise, d'une association, d'une fondation ou d'une commune. Les contrats concernent le plus souvent le transport par ambulances ou les soins médicaux prodigués par les pompiers en attendant l'arrivée des ambulances. Leur conclusion doit permettre une utilisation plus efficace des ressources disponibles. Le conseil du comté participe au financement de l'exécution de ces tâches.

LA SÉCURITÉ CIVILE EN FRANCE

Source : service des Finances publiques de l'Assemblée nationale

En France la sécurité civile est de la **responsabilité partagée de l'État et des collectivités locales**. L'État assure seulement les tâches relatives aux moyens mutualisés : préparation et gestion des crises, lutte contre les feux de forêt (uniquement moyens aériens), interventions spécialisées sur les autres catastrophes naturelles et technologiques, secours à personne par hélicoptère, déminage. L'État est également en charge de la réglementation (plans de couverture des risques, normes techniques, principes d'organisation du travail des sapeurs-pompiers...), alors que ce sont les départements qui en assument les coûts⁽¹⁾. L'essentiel des interventions est en effet assuré par les Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), qui sont des établissements publics rattachés auprès des 100 départements français⁽²⁾. Les deux principales villes de France ont des services de sécurité civile à statut militaire en partie financés sur le budget de l'État : la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et le bataillon des marins pompiers de Marseille. Si quelques associations à but non lucratif participent également à la distribution des secours (Croix rouge, fédération nationale de protection civile, spéléo-secours français, secours catholique, ...), aucune structure privée n'intervient dans la sécurité civile.

Activité historique, les **incendies** ne représentent plus que 8 % du nombre des interventions (17 % en pondérant par le temps passé le nombre d'hommes). Les accidents de la circulation représentent également 8 % des interventions. Le **secours à personnes** est devenu l'activité principale des sapeurs-pompiers, avec 65 % des interventions (accidents, malaises ou maladies sur le lieu de travail ou à domicile ; accidents ou malaises liés à une activité sportive ; accidents ou malaises sur la voie ou lieu public ; accidents de montagne ; malaises ou maladies à domicile avec situation de carence⁽³⁾ ; autolyses ; noyades en mer, en eaux intérieures ou en piscines ; intoxications ; relevage de personnes ; recherche de personnes). Le nombre d'intervention de secours à personne connaît une très forte progression depuis quelques années. Les autres opérations représentent 19 % des interventions (protection des biens, faits d'animaux, fuites d'eau et de gaz, inondations, ouvertures de portes, dégagement de voie publique...).

En l'absence de règles précises de partage des compétences, les services chargés de la sécurité civile (SDIS) et ceux chargés des **secours médicaux**

(1) Une commission (dénommée Conférence nationale des services d'incendie et de secours) associant l'État, les élus et les organisations professionnelles de sapeurs-pompiers a été mise en place en 2004 avec des pouvoirs purement consultatifs.

(2) Ces services étaient organisés sur une base communale ou intercommunale avant la loi de 1996, mise en oeuvre progressivement jusqu'en 2001.

(3) Appel des sapeurs-pompiers par un hôpital pour le transport de malades, faute d'avoir pu trouver une ambulance disponible (publique ou privée).

d'urgence dans les hôpitaux (SAMU/SMUR) se retrouvent souvent en situation de concurrence. Les sapeurs-pompiers se plaignent en outre de devoir traiter les demandes d'interventions que ne veulent plus ou ne peuvent plus assumer les services médicaux d'urgence des hôpitaux. La conséquence en est une augmentation importante de l'activité des SDIS, dont le coût est supporté par les départements, et donc par l'impôt. Depuis la signature en juin 2008 d'un « référentiel commun », le principe d'une régulation médicale a été systématisé ; les appels au 18 (sapeurs-pompiers) ou au 15 (SAMU) sont évalués selon une grille commune, afin d'y envoyer les moyens les plus adéquates, en renvoyant le cas échéant d'un service vers l'autre. Seuls 15 départements ont opté pour une plate-forme commune de réception des appels d'urgence 15/18.

En particulier le **transport de malades** (urgents et non urgents) est également une activité partagée de façon concurrente entre les SDIS, les SAMU et les ambulanciers privés. On constate une multiplication des situations où les SDIS sont amenés à transporter des malades, en lieu et place des SAMU ou des ambulances privés. Dans certains cas des ambulances privées placées en situation d'astreinte auprès des hôpitaux, et donc payées pour cela, ne sont pas utilisées alors que ce sont les véhicules de sapeurs-pompiers qui sont envoyés. Là encore le coût en est supporté par les départements et donc par l'impôt. Ce problème spécifique n'a pas encore reçu de solution adéquate.

La sécurité civile représente un **budget de plus de 5,5 milliards d'euros en France**. L'État devrait supporter en 2009 près d'1 milliard d'euros de dépenses : 415 millions d'euros pour la mission *Sécurité civile* du ministère de l'Intérieur et près de 551 autres millions pour la sécurité civile dans les crédits des autres ministères – en particulier Agriculture, Écologie et Santé (prévention, météo). Plus de 4,6 autres milliards d'euros ont été dépensés en 2007 dans les services locaux d'incendie et de secours : 4,2 milliards d'euros par les SDIS, plus de 300 millions d'euros par la brigade des sapeurs-pompiers de Paris et près de 100 millions d'euros par la brigade des marins pompiers de Marseille.

Si les dépenses de sécurité civile assumées par l'État restent relativement stables dans le temps, les dépenses des SDIS ont augmenté de 245,6 % entre 1996 et 2007 (onze ans). Depuis 2001, date de l'achèvement de la départementalisation des SDIS, leurs dépenses ont encore augmenté de 45,8 %. En comparaison, le nombre d'interventions des SDIS a augmenté de seulement 8,4 % depuis 2001 (5 % depuis 1999). Même si l'on constate un certain ralentissement en 2007 et 2008, les SDIS connaissent encore un *trend* d'augmentation des dépenses supérieur à l'inflation.

Les activités de sécurité civile assurées par l'État sont financées par les **impôts nationaux**. Celles assurées par les SDIS sont financées par les **impôts locaux** (54 % départements et 46 % communes). En moyenne nationale, les SDIS représentent un coût de 74 euros par habitant (variations entre moins de 50 et plus de 300 euros par habitant selon les départements).

Le secteur privé ne participe que marginalement (sociétés d'autoroute) au financement de la sécurité civile en France, mais une réflexion en ce sens est engagée (compagnies d'assurance...).

Le montant des recettes fiscales locales finançant la sécurité civile **n'est pas individualisé sur la feuille d'impôts locaux** des contribuables. Une majorité d'élus locaux souhaiterait qu'il le devienne, en suivant l'exemple de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

En 2007, on dénombre **38 700 sapeurs-pompiers professionnels (SPP)** employés dans les SDIS. Aux effectifs des SDIS, il faut ajouter ceux du bataillon de sapeurs-pompiers de Paris (7 792) et de la brigade de marins pompiers de Marseille (2 481). Les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels ont augmenté de plus de 10 000 en dix ans (entre 1997 et 2007). Ces effectifs continuent à croître fortement, avec une augmentation de 559 entre 2006 et 2007.

Si l'on inclut les **199 200 sapeurs-pompiers volontaires (SPV)**, la France comporte un total de 250 400 sapeurs-pompiers (SPP + SPV). Le ratio entre le nombre de sapeurs-pompiers et la population est très variable d'un département à l'autre. La proportion entre les SPP et les SPV est également très variable d'un département à l'autre. Les effectifs des services de santé et de secours médical (SSSM : médecins, infirmiers, pharmaciens et vétérinaires) sont de 11 169 (96 % d'entre eux ont le statut de sapeurs-pompiers volontaires). Les personnels administratifs, techniques et spécialisés sont au nombre de 10 600.

La réglementation nationale du système d'organisation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels laisse une très grande latitude aux SDIS. Elle les autorise à conserver des **cycles de travail de 24 heures** consécutives en fixant une durée équivalente à la durée légale annuelle du temps de travail. Cette durée équivalente doit être comprise entre 2 160 heures et 2 400 heures.

Pour des raisons historiques et en raison d'un attachement très fort des sapeurs-pompiers professionnels, l'organisation du temps de travail repose essentiellement sur des gardes de 24 heures (63 % des SDIS). Seulement 26 % des SDIS ont adopté un système de gardes de 12 heures, les 11 % restant ayant adopté d'autres systèmes (gardes de 10 ou 8 heures, gardes mixtes...). Il résulte de cette situation que les sapeurs-pompiers professionnels effectuent en moyenne entre 90 et 100 journées de garde par an (cela leur permet d'être hors de leur lieu de travail environ 270 jours par an...).

Les réflexions en cours tendant à mieux mettre en adéquation les périodes de travail avec les besoins réels n'ont jusqu'à présent pas abouti (il y a par exemple très peu de demandes d'intervention entre 23 heures et 6 heures alors que les effectifs sont les mêmes qu'au milieu de la journée). L'évolution en cours de la réglementation européenne (directive sur le temps de travail) pourrait amener à revoir les choses.

Les **achats de matériel** (véhicules de secours, camions citerne, fourgons pompe tonne...) sont de la responsabilité de chaque SDIS et ne font pas l'objet, en règle générale, de mutualisation. Si ces matériels doivent respecter la réglementation en vigueur (tant au niveau national qu'euro péen), ils ne font pas l'objet de spécifications communes permettant un éventuel groupement des achats. Il résulte de cette situation un surcoût estimé à environ 30 % par rapport à des appels d'offre groupés et une extrême variabilité des coûts unitaires des matériels roulant – pourtant équivalents – achetés par les différents SDIS. Une exception notable est constituée par le système de communication ANTARES, qui est unifié sur l'ensemble du territoire national et qui résulte d'une commande groupée de l'État.

IV.– CONTRIBUTIONS REÇUES (organisations représentatives de sapeurs pompiers, chambre nationale des services d'ambulances et direction générale des Finances publiques (DGFIP))

• **Contributions reçues de la part des organisations représentatives de sapeurs pompiers** (*voir page 1*)

- Organisations syndicales :

- Avenir-Secours
- Fédération CGT des services publics, agents des SDIS
- Fédération CFDT-Interco, branche SDIS
- Fédération autonome des sapeurs pompiers professionnels et des personnels administratifs techniques et spécialisés (FASPP/PATS)
- Fédération des personnels des services publics et de santé Force Ouvrière (FO)
- Syndicat national des sapeurs pompiers professionnels (SNSPP-CFTC)

- Fédération nationale des sapeurs pompiers de France (FNSPF)

• **Contribution reçue de la part de la chambre nationale des services d'ambulances** (*voir page 81*)

– Courrier adressé le 17 juin 2009 à M. David Habib, président de la MEC par M. Bernard Boccard, président de la chambre

– Étude réalisée par le cabinet KPMG sur le coût comparatif des prestations de transport sanitaire couché entre les SDIS et les transports sanitaires privés

• **Contributions reçues de la direction générale des Finances publiques (DGFIP) du ministère du Budget sur la fiscalisation des SDIS** (*voir page 93*)

– Proposition de financement des SDIS par la création d'une imposition spécifique

– Proposition d'indication du coût des SDIS sur les avis d'imposition de la fiscalité locale

CONTRIBUTION DU SYNDICAT AVENIR SECOURS

RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE PRÉPARATOIRE



Il est dommage de remarquer, en préambule à cette audition, que les conclusions de ce rapport sont déjà diffusées dans la presse, même si nous apprécions que la MEC ait souhaité interroger les représentants du personnel sur l'ensemble des domaines alors qu'au départ cela ne devait être que sur celui de la formation. Compte-tenu également de la durée minime d'entretien, nous avons souhaité vous laisser une contribution écrite reprenant des éléments de réponse sans doute non dits lors de notre audition.

Une de vos propositions, relative à la mise en place d'une contribution directe, nous satisfait cependant puisqu'elle était l'une de nos revendications lors de la rédaction de la loi de modernisation de la sécurité civile. Les français pourront ainsi se rendre compte d'eux-mêmes que notre fonctionnement est l'un des moins chers d'Europe même si nous sommes ceux qui avons le plus de missions dans nos compétences clairement définies par la loi.

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 conduit aux dérives budgétaires constatées depuis la loi de départementalisation de 1996 et qui ont perduré après 2001.

Alors que la départementalisation des services d'incendie et de secours 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 départementaux d'incendie et de secours (SDIS), 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).



Cette évolution budgétaire, plutôt que dérive, s'explique par plusieurs facteurs qui s'additionnent :

- *la refonte de la filière sapeurs-pompiers introduite par les décrets du 30 juillet 2001 permet aux sapeurs-pompiers de bénéficier, avec un retard par rapport aux autres filières, d'une avancée statutaire qui a des conséquences sociales. En effet, le cadre d'emplois SPP adossé à la filière technique n'a vu l'application des accords DURAFOUR de 1991 que dix ans plus tard avec, seulement lors de la mise en place du corps départemental, le rattrapage de ce régime indemnitaire (économie donc pour les élus et le contribuable sur le dos des SPP) ;*
- *la diminution du temps de travail engendrée par l'application des 35 heures et l'interprétation plus ou moins rigoureuse d'une directive européenne dont la DSC a diminué les conséquences au vu du décret du 31 décembre 2001. Actuellement, nous connaissons encore de forts dépassements d'horaires qui ne sont pas toujours compensés par le paiement d'heures supplémentaires ou de sujétions particulières ;*
- *les conséquences de la départementalisation ne peuvent pas être mesurées sur les premières années. Les casernes vétustes, les véhicules non adaptés aux missions ont dû faire l'objet, dans les SDIS, de plans pluriannuels de rattrapage et ce, à cause d'un mauvais entretien et d'un manque flagrant de financement.*

Si le nombre d'intervention n'a pas évolué, ce n'est pas que la demande a baissé, mais que les SDIS structurés ont pu mettre en place des solutions afin d'éviter un abus de demandes de secours pour des interventions de confort. En regardant de près les statistiques, nous pouvons remarquer que les opérations pour destruction d'hyménoptères, extrêmement fréquentes il y a une dizaine d'années, ne sont aujourd'hui réalisées que pour des missions de service public ou lorsque l'urgence est avérée. Malheureusement, la conjoncture sociale et le droit à la sécurité exigé par nos citoyens, n'ont pas permis de baisser de manière significative l'activité opérationnelle. L'évolution technique des risques demande également une augmentation de la technicité et inévitablement une augmentation exponentielle du financement.

La gouvernance des SDIS doit être clarifiée. Le rapport de mars 2008 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration parle d'une « complexité administrative et financière » et d'un « enchevêtrement des compétences ». La conséquence de cette situation est que chez les sapeurs pompiers parlent généralement de « double tutelle » (conseil général et État, représenté par la direction de la sécurité civile et les préfets), alors que ce sont les collectivités locales (départements, EPCI et communes) qui assurent la quasi totalité du financement des SDIS.

- **Effectifs de sapeurs pompiers**

- Pourquoi les effectifs de sapeurs pompiers professionnels ont-ils 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 par an) ?

Pourquoi le nombre de sapeurs pompiers professionnel continue-t-il à augmenter fortement alors que l'effet de la réduction du temps de travail est terminé depuis 2004 ?

➡ *La réduction du temps de travail n'est pas terminée depuis 2004. De nombreux SDIS ont dû planifier sur plusieurs années la réduction du temps de travail à cause des recrutements induits. Dans un souci de bonne gestion des effectifs, il est intéressant d'avoir des recrutements étalés sur plusieurs années afin d'éviter des incidences sur les pyramides des âges.*

Comment s'articulent dans les missions d'incendie et de secours les sapeurs pompiers professionnels et volontaires ?

➡ *Il n'y a pas de différence entre les missions des SPV et SPP.*

Pourquoi les proportions respectives sont-elles si différentes d'un département à l'autre ? Peut-on définir des critères d'analyse permettant de définir une proportion optimale ?

➡ *Il y a certainement une étude à mener dans ce sens. Mais l'histoire apporte déjà une majeure partie de la réponse. Avant la départementalisation, certains départements avaient presque un CIS par commune alors que d'autres n'en possédaient qu'un par canton. D'une manière générale, tous les secteurs urbanisés justifient une plus grande présence de SPP contrairement aux secteurs ruraux où les SPV ont toute leur légitimité.*

La répartition des SPP et des SPV s'appuie également sur la contrainte horaire de sollicitation des SP. Trois à quatre interventions quotidiennes représentent un seuil de contrainte limite pour le volontariat.

De plus, la disponibilité des SPV peut déclencher une « professionnalisation » pour garantir une distribution des secours dans un délai acceptable (défini par le CASDIS).

• Organisation du temps de travail

Le directeur de la Sécurité civile a déclaré devant la MEC le 7 mai dernier que les dernières statistiques disponibles montrent qu'en moyenne les sapeurs pompiers professionnels effectuaient 89 gardes de 24 heures par an. 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 a précisé devant la MEC 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.

➡ *Il s'agit effectivement d'une moyenne au niveau du nombre d'heures en intervention. A contrario, dans l'arrêté du 30 décembre 2001, le travail effectif est défini comme suit :*

Travail effectif = 8 heures par jours de travaux divers (gestion, prévention, formation continue, travaux de casernement, connaissance des risques, entretien physique) + les temps en intervention.

Il s'agit donc de corriger que la durée effective moyenne est de 10 heures 17 par jour de garde.

La direction de la Sécurité civile 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...).

- Un sapeur pompier professionnel peut-il valablement maintenir ses capacités professionnelles avec aussi peu de temps consacré aux interventions ?

➡ *Historiquement, le pompier apprenait son métier par son expérience professionnelle et aujourd'hui la diminution du nombre d'intervention grâce à la prévention nous oblige à compenser par une plus grande prise en compte de la simulation dans les formations de maintien des acquis ou bien dans les formations d'intégration dans les écoles d'application. Aujourd'hui le SPP travaille donc beaucoup en amont de l'intervention : en formation, dans le domaine de la prévision.*

- 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 ? Quelles sont les conséquences sur la santé du régime de garde de 24 heures ?

➡ *Effectivement, statistiquement, les interventions sont moins nombreuses la nuit mais souvent plus graves par l'absence de veille humaine :*

- *période de vulnérabilité pendant le sommeil*
- *retard de détection d'un sinistre entraînant une aggravation et donc une demande de moyens supplémentaires*

Plus un cycle de travail est régulier, mieux il est supporté par l'organisme. Il faut s'attacher à faire aboutir et prendre en compte les résultats de la cohorte C PRIM engagés sur les causes de mortalité des SPP décédés).

Il est rappelé que la garde de 24 heures ne peut être que comptabilisée que pour 16 heures et qu'ainsi le SDIS dispose « gratuitement » de SPP pendant 8 heures.

Certains SDIS ont commencé à entamer la démarche de réduction de l'amplitude horaire de la garde et l'augmentation de la fréquence de la présence en caserne ; il serait intéressant d'en voir les retombées.

Les conséquences de cette réorganisation du temps de travail ne doit pas par exemple impacter l'esprit d'équipe indispensable à la bonne exécution des missions qui incombent aux sapeurs pompiers en faisant de nos « soldats du feu » des « fonctionnaires de la sécurité » comme dans la police nationale ou les « gardiens de la paix » sont devenus des « fonctionnaires de police ».

En tout état de cause, l'abandon de la garde de 24 heures est propice à l'augmentation des effectifs, même en incluant une meilleure adéquation de la disponibilité opérationnelle car des seuils minimum ne peuvent être évités.

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 ? Pour quelles raisons le double statut est-il pratiqué (organisation des opérations, niveau de rémunération insuffisant...)?

➡ *La durée annuelle du temps de travail en France a été fixée par le parlement à 1607 heures à laquelle les SPP (fonctionnaires territoriaux) sont soumis. Le parlement a également reconnu le droit à l'ensemble des citoyens d'être SPV. Donc, peut-on condamner des citoyens compétents de vouloir accomplir leur part de civisme ?*

• *L'utilisation de SPP sous statut SPV est une opportunité pour les SDIS en réduisant la formation et en optimisant l'opérationnalité des ses agents.*

Comme tout système, le double statut, s'il n'est pas suffisamment encadré, peut dériver et être contreproductif notamment lorsqu'un SPP demande une réduction de travail et qu'il travaille dans un même CIS en qualité de SPV. Cette situation n'est bien sûr pas acceptable et prouve qu'il est nécessaire de border le principe de double statut.

Cependant, le double statut a des intérêts dans plusieurs cas. Citons deux exemples significatifs :

- *le SPP qui habite à proximité d'un CIS SPV. Pourquoi se priver de la ressource d'un agent formé souhaitant s'investir au-delà de son activité professionnelle, notamment lorsque cet agent habite en zone rurale et que le recrutement s'avère difficile voire impossible en raison notamment de la désertification des campagnes ?*
- *la lutte contre les feux de forêts, ces interventions longues ne sont pas « adaptables » au régime de travail strict des SPP.*

• Missions des sapeurs pompiers

- Quelle est la perception des sapeurs pompiers de l'évolution de leurs missions, sachant que l'activité traditionnelle du sapeur pompier, son cœur de métier, « soldat du feu » (8 % du nombre des interventions), est maintenant devenue secondaire par rapport aux secours à victime et aide à personnes (65 % du nombre des interventions) ?

➡ *Les SP sont un des derniers bastions d'un vrai service public disponible 24h/24 qui doit répondre à toutes les demandes d'assistance urgente quels que soient les types de risques (SAP, incendie, NRBC, etc...).*

Le secours à victime est une compétence développée par les sapeurs-pompiers français et unique en Europe. Nos collègues européens nous envient cette compétence. Ces interventions, certes nombreuses, sont à pondérer par rapport au temps passé sur intervention ainsi qu'au ratio du nombre de personnels engagés.

Le cœur du métier reste toujours l'incendie, la planification et la prévention des risques.

- L'application du référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale d'urgence signé le 25 juin 2008 ne risque-t-il pas d'entraîner un accroissement de l'activité des sapeurs pompiers pour le transport de victimes, urgents et non urgent ? Comment les sapeurs pompiers perçoivent-ils l'évolution de leur métier sur des tâches qui sont également assurées par les ambulanciers privés placés auprès des SAMU ?

➡ *Référentiel SAP ou non, les SDIS sont également victimes de la carte hospitalière (allongement des délais de transports) et du mode de fonctionnement de l'AMU de la PMS (ambulanciers privés = rentabilité donc si pas rentable ou solvable reste le service public et donc les SP).*

Ce n'est donc pas le problème des sapeurs-pompiers. Il y a d'un côté une évolution des mentalités de nos concitoyens exigeant un droit à la sécurité, d'un autre le manque d'organisation des ambulanciers privés, et in fine, nous agissons lors de carences d'autres services. C'est plus au législateur de trouver une solution afin que les sociétés privées, les ambulanciers, se sentent investis d'une mission de service public plutôt que de tirer à boulet rouge sur les SDIS.

Quel est le rôle des infirmières de sapeurs pompiers, qui ont le statut de sapeur pompier volontaire et dont le recrutement a été particulièrement important au cours des dernières années ? Quels actes médicaux sont-elles amenées à effectuer et leur implantation dans les SDIS ne double-t-elle pas avec la couverture du territoire des SAMU/SMUR ?

➡ *Cette question a fait l'objet de relations tendues entre les SAMU et les SP. Finalement, le bon sens l'a emporté. Il n'y a pas concurrence mais bien complémentarité.*

En effet, les infirmiers du SSSM ont principalement une mission de soutien sanitaire aux SP en interventions, de pharmacovigilance auprès des centres de secours et de médecine préventive, l'engagement

opérationnel dans l'AMU ne peut et ne doit être mené qu'en symbiose avec les SMUR.

- **Statut, carrière et filière**

- Présenter les revendications des sapeurs pompiers professionnels et volontaires : reconfiguration de la filière, avancement de carrière et promotions, nouvelle bonification indiciaire (NBI), réévaluation de l'allocation de vétérance et de la vacation horaire de sapeurs pompiers volontaires, dispositifs de fin de carrière...

➡ *Actuellement, nos deux revendications principales sont d'une part un toilettage de notre filière actuelle puisque tous les effets négatifs de la précédente ne sont pas gommés, avec notamment la demande d'une certaine équité de traitement entre les SP et les autres fonctionnaires (accords « Jacob » pour les B et les A) et une adaptation des points de dysfonctionnement (grade de majors peu attractif car sans débouché, emplois de direction) et, d'autre part des mesures concrètes pour la fin de carrière : linéarité et déplafonnement des bonifications d'annuités.*

- Quelle justification y-a-t-il à ce que l'organisation de la filière des sapeurs pompiers professionnels soit si spécifique par rapports aux autres corps de fonctionnaires territoriaux ?

➡ *Notre double casquette Etat-collectivité territoriale et la teneur même de nos missions justifient la spécificité. La plupart des autres organisations syndicales vous répondra certainement que rien ne la justifie. Il est certain que les SPP sont les grands perdants de cette spécificité puisque systématiquement les textes de portée générale sur des avancées dans la fonction publique sont appliqués en retard pour notre filière.*

Les SDIS assurent une mission régalienne et il est tout à fait légitime d'avoir cette co-nomination synonyme d'attachement à l'Etat pour les missions opérationnelles, et de prévention notamment, et aux élus du conseil général pour la partie très importante de gestion de l'établissement public.

Quels sont les avantages et les inconvénients d'une gestion de personnel des sapeurs pompiers par la direction de la Sécurité civile et la CNSIS, alors que celle des autres fonctionnaires territoriaux est assurée par la direction générale des Collectivités locales et le CSFPT ?

➡ *Au regard de la double tutelle, il est tout à fait normal d'avoir un organe de discussion en gouvernance à trois avec les élus territoriaux, l'Etat et le monde SP. La CNIS a donc toute sa place.*

Pour les questions générales purement statutaires, il est légitime de prévoir également le passage devant le CSFPT. Ensuite, pour une gestion plus fonctionnelle, le statut particulier doit prédominer, même si cette double affiliation est plus complexe.

- Expliquer et justifier le taux d'encadrement des sapeurs pompiers professionnels (1 colonel ou lieutenant-colonel pour 70 sapeurs pompiers professionnels) au regard de celui qui prévaut par exemple dans l'armée.

➡ *Nous demandons le même taux d'encadrement que dans l'armée pour les 235 000 sapeurs pompiers de France et l'application des décrets en vigueur actuellement qui ont été votés par le parlement. Il est trop facile pour dénigrer notre profession de ramener le taux d'encadrement uniquement sur la base du nombre des SPP alors qu'une forte majorité d'officiers est mobilisée pour la gestion des SPV et que nous savons que les SDIS affiche un taux optimum d'encadrement opérationnels 365 jours par an avec de plus pour la majorité d'entre eux le cumul avec des missions de gestion. Nous souhaiterions également l'application du ratio de l'encadrement qui est en place actuellement au sein des conseils généraux.*

Une plus grande intégration des SDIS dans les services départementaux peut sembler l'évolution logique de la démarche de décentralisation entreprise en 1996. Quelles en seraient les conséquences pour les sapeurs pompiers ?

➡ *Nous ne partageons pas votre logique pour plusieurs raisons.*

Il est important que les maires participent également aux missions de sécurités civiles. Leurs représentativité actuelle dans les conseils d'administration de SDIS permet de leur rappeler que nous sommes avant tout des acteurs de terrain à leurs cotés.

L'Etat ne doit pas se désengager de ses missions de prévention.

Enfin et surtout au niveau opérationnel, les accidents et catastrophes ne s'arrêtent pas aux contours des départements et la gestion administratives des SP est toujours axée vers l'opérationnel

Est-il encore nécessaire de rappeler que les SDIS et les Conseils généraux n'ont pas le même cœur de métier et que la contrainte financière supportée par les départements ne doit pas qu'influencer de façon systématique les décisions d'ordre opérationnel ? La prise en compte de la contrainte financière doit avoir une place importante lors du choix à opérer ; mais comme par le passé dans le cadre des relations étroites entretenues entre les maires et les chefs de corps de sapeurs pompiers communaux, il est indispensable de retrouver une sérénité et une confiance mutuelle entre les différents acteurs concernés par les conséquences inhérentes à cette décision. C'est par la concertation et le consensus que les orientations prises seront mieux acceptées et donc plus facilement mises en œuvre.

Formation

La formation des sapeurs pompiers est assurée par l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP, à Aix les Milles) et par environ 80 écoles départementales (le seul exemple de mutualisation est dans les deux départements d'Alsace).

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. En moyenne nationale, 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 jour. 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 professionnels 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.

- Pourrait-on envisager de mutualiser les centres de formations et les coûteux plateaux techniques sur une base interdépartementale ?



Nous sommes tout à fait d'accord avec vous. D'ailleurs lors de la rédaction de la loi de la modernisation de sécurité civile nous avons fait savoir que nous étions très favorables à des EPIDIS ou des rapprochements interdépartementaux notamment à travers la formation et les organisations des concours.

- Est-il justifié que tous les sapeurs pompiers reçoivent une formation sur toutes les disciplines de leur métier ? Certaines formations sont-elles justifiées par l'activité opérationnelle, alors que les secours à victime et l'aide à personnes représentent 65 % du nombre d'interventions des SDIS ? Ne pourrait-on pas

limiter certaines formations spécialisées aux certains sapeurs pompiers qui utilisent réellement les capacités ainsi acquises (plongée sous-marine...)?



Tous les sapeurs-pompiers, hormis certains SPV, reçoivent une formation équivalente de tronc commun pour les interventions courantes. Cependant, pour les interventions particulières demandant une technicité accrue et même si la probabilité de mise en application est plus faible, il faut former des personnels spécialisés. Ces équipes spécialisées ont un coût, mais il correspond à une volonté de couverture opérationnelle d'un risque recensé. Les délais de mise en œuvre doivent être pris en compte afin que les délais de réponse soient cohérents avec le risque défendu.

L'exercice des spécialités opérationnelles est réalisé par un nombre restreint de SP (listes nominatives annuelles arrêtées par le préfet) en fonction des risques à couvrir (SDACR = avis conforme du CASDIS).

Pourquoi les sapeurs pompiers volontaires reçoivent une formation équivalente à celle des sapeurs pompiers professionnels, alors que leur temps d'engagement est en moyenne de 8 ans ?



Il faut trouver des solutions pour pérenniser le volontariat plutôt que diminuer le temps de formation. Lorsqu'un citoyen fait appel au sapeur-pompier, il doit avoir la même qualité de réponse, qu'il habite au centre ville d'une grande agglomération ou dans une zone rurale. Au centre ville de l'agglomération, les intervenants SP seront majoritairement des SPP, en zone rurale des SPV. L'égalité est bien une valeur républicaine que nous nous efforçons de conserver même si bien souvent les délais d'intervention ne peuvent être les mêmes en fonction du lieu du sinistre en raison notamment des contraintes financières et humaines que cela impliquerait.

CONTRIBUTION DE LA FÉDÉRATION CGT DES SERVICES PUBLICS

Réponses au questionnaire préparatoire aux auditions du jeudi 28 mai 2009

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 conduit aux dérives budgétaires constatées depuis la loi de départementalisation de 1996 et qui ont perduré après 2001.

Dans ce constat, vous indiquez une gestion à trois : état, SP et élus locaux. La CGT rappelle que les SPP, via leur représentation syndicale, ne sont pas cogestionnaires du système institutionnel. L'affirmer, dans ce constat, relève d'une véritable manipulation.

La CGT rappelle que les gestionnaires sont les élus locaux dans leur versant budgétaires et l'état dans son versant réglementaire et législatif.

Alors que la départementalisation des services d'incendie et de secours 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 départementaux d'incendie et de secours (SDIS), 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).

Personne n'est dupe, toute réforme à un coup et c'était d'ailleurs la raison principale de la réticence de la CGT sur le projet de loi de départementalisation, la question de son financement.

Il est aberrant de dire que la départementalisation a induit 246% d'augmentation des budgets entre 1996 et 2007 alors qu'à partir de 2002, il a fallu gommer toutes les aberrations sur le temps de travail.

L'évolution de la jurisprudence européenne, soutenue par le parlement européen auront forcément de nouvelles conséquences sur les budgets des SDIS.

Pourquoi vous n'opposé jamais aux soi-disant dérives budgétaires les économies réalisées par l'intervention des services d'incendie et de secours ?

La gouvernance des SDIS doit être clarifiée. Le rapport de mars 2008 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration parle d'une « *complexité administrative et financière* » et d'un « *enchevêtrement des compétences* ». La conséquence de cette situation est que chez les sapeurs pompiers parlent généralement de « double tutelle » (conseil général et État, représenté par la direction de la sécurité civile et les préfets), alors que ce sont les collectivités locales (départements, EPCI et communes) qui assurent la quasi totalité du financement des SDIS.

Questions préliminaires

Pourquoi tant d'acharnement sur les sapeurs-pompiers professionnels ?

Pourquoi le double langage permanent des politiques ?

Les élus auraient-ils oublié qu'ils ont adopté la loi du 3 mai 1996, comme les conventions de transfert, et le nombre d'audits commandités ayant pour objectif de ne dire que ce que l'on veut leur faire dire !!!

On veut s'acharner sur les sapeurs-pompiers, soit disant des ENFANTS GATES DE LA REPUBLIQUE qui coutent chers, alors que l'on oublie d'étudier combien ils rapportent en étant présent sur les missions.

Effectifs de sapeurs pompiers

- Pourquoi les effectifs de sapeurs pompiers professionnels ont-ils 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 par an) ?

Pourquoi le nombre de sapeurs pompiers professionnel continue-t-il à augmenter fortement alors que l'effet de la réduction du temps de travail est terminé depuis 2004 ?

Concernant l'augmentation des interventions, nous constatons que depuis 2004 il existe une progression constante d'environ 160.000 interventions par an.

Nous pensons également que cette dernière est limitée et notamment relative à la régulation des appels avec l'orientation de certaines missions vers le privé comme les interventions ascenseurs et destructions d'hyménoptère.

Concernant l'augmentation des effectifs, il y a effectivement un double effet :

- Celui de la départementalisation entre 1997 et 2001 d'environ 3500 SPP, dû essentiellement à la mise en place d'une structuration différente des SDIS consécutive de la loi de 1996 avec la création de groupements territoriaux et fonctionnels et l'augmentation des niveaux de formation (GNR). Les SDACR et

les règlements opérationnels ont mis en avant les défaillances du système avant la départementalisation et le décret 97-1225 qui fixe la répartition hommes par engins a gommé les dysfonctionnements opérationnels.

- Et celui provoqué par le premier texte relatif au temps de travail des SPP (décret 2001-1382) générant environ 5300 emplois supplémentaires de 2001 à 2004, et il est bon de rappeler que jusqu'à 2002 les SPP ont échappés à toutes règles fixant le temps de travail.

Organisation de la sécurité civile :

A l'époque de la loi du 3 mai 1996, il y avait 250.000 SPV et l'objectif affiché par les gouvernements successifs était de passer à 500.000. Force est de constater que les effectifs de SPV s'effondrent puisque nous sommes passé en dessous de la barre des 200.000 SSSM inclus.

« Placer la protection de la population au cœur de la sécurité nationale » c'est la doctrine du ministère de l'intérieur pour 2009 :

Oui mais dans quelle condition et avec qui ?

L'organisation de la sécurité civile s'articule avec des professionnels et des volontaires.

C'est une véritable crise du volontariat :

Le « si chacun fait un peu, c'est la collectivité toute entière qui y gagne », ne fait plus recette

- diminution des effectifs de SPV,
- difficulté de fidélisation des SPV,

Le mal est bien profond, même les vacances, la PFR, les gestes symboliques en direction des veuves de SPV, ambition volontariat, rien n'y fait et les chiffres le prouvent.

Une fois n'est pas coutume, la CGT rejoint la DSC dans le constat suivant, la diminution du nombre de SPV génèrera forcément une augmentation des professionnels.

Il faut vite trouver une parade avant que des problèmes d'ordre juridiques interviennent. Il évoque comme solution l'augmentation du nombre de sapeurs-pompiers professionnels actuels en intensifiant le nombre de recrutements, piste à ne pas écarter. Solution pour lui en contradiction avec la RGPP (révision générale des politiques publiques) qui s'applique également aux SDIS. Propos du DSC du 22 novembre 2008.

- Comment s'articulent dans les missions d'incendie et de secours les sapeurs pompiers professionnels et volontaires ?

Elle est spécifique à chaque département en prenant en compte (la prédominance rurale ou urbaine, les risques industriels ou agroalimentaires, les risques géographiques mer, montagne, espaces naturels, les risques des déplacements, etc...).

Les Sapeurs-Pompiers Professionnels sont :

➤ Soit positionnés dans les zones urbanisées et/ou à proximité des zones industrielles générant des risques plus techniques,

➤ Soit dans l'encadrement de centre mixtes ayant une importante activité opérationnelle qui ne peut être assumé par des SPV parce qu'ils travaillent en journée et qu'ils ont tendance à consacrer leur temps libre à d'autres activités que celles d'assurer un service public qui leur impose un niveau toujours plus important de formation.

➤ Les Sapeurs-Pompiers Volontaires assument principalement des missions basiques hors zone urbaines.

➤ Leur implication est essentiellement basée sur un aspect associatif, de valorisation individuelle à la recherche de la reconnaissance de leurs pairs.

Nous assistons au détournement de la principale fonction du volontariat (dans sa vocation à origine rurale) qui se traduit par :

➤ Le dévoiement du volontariat en milieu urbain (réserve d'intérimaires qui supplantent les effectifs de professionnels)

➤ L'absence de disponibilité des SPV en période diurne en milieu rural, comme nous l'avons dit précédemment dans le cadre de la crise que s'apprête à vivre la sécurité civile de notre pays.

Pourquoi les proportions respectives sont-elles si différentes d'un département à l'autre ?

Ses proportions sont essentiellement liées à des contraintes budgétaires.

-Les différences d'un département à l'autre sont issues du passé.

-La mise à niveau des matériels et tenues EPI,

-la réhabilitation et la construction des bâtiments qui mobilisent près de la moitié des dépenses d'investissement des SDIS ;

-une évaluation incorrecte dans les conventions financières de transfert avant la départementalisation ;

-L'harmonisation des régimes de travail et des dispositifs de garde ;

-des régimes indemnitaires ;

-la formation des SPP et SPV en application du GNR ;

-la mise en place de l'établissement avec l'augmentation des PATS,

-la liste de dépenses n'a cessé de s'allonger compte tenu des disparités importantes liées à l'héritage communal échu aux départements.

La CGT pose une autre question et y répond. Comment expliquer les différences conséquentes en nombre de SPP pour des départements de même critères ?

Par l'utilisation du SPP en double statuts, pour effectuer les entrainements et la formation sur les jours de repos rémunérés en vacances non opérationnelles.

Vous en avez l'exemple avec les propos d'un P CASDIS socialiste qui revendique le mérite d'avoir supprimé 10% d'effectif professionnel dans son SDIS au profit de SPV en double statut

La « judiciarisation » qui pèse sur les SDIS, contraint les Présidents de SDIS à respecter les délais de la couverture opérationnelle.

Peut-on définir des critères d'analyse permettant de définir une proportion optimale ?

Pour la CGT, il faudra toujours tenir compte de la spécificité de chaque département en matière des prédominances et des risques pour redéfinir les SDACR.

Ce n'est pas l'enveloppe budgétaire qui définit le SDACR mais la prise en compte des risques courant et particulier d'un département.

La CGT n'accepte pas que ce soient des SPV qui supplantent des SPP la nuit. Tous les techniciens vous le diront, ces situations génèrent des délais plus importants et deviennent des facteurs aggravants.

La CGT est poursuivie en diffamation devant les tribunaux pour avoir mise en cause la proportion optimale

Organisation du temps de travail

Le directeur de la Sécurité civile a déclaré devant la MEC le 7 mai dernier que les dernières statistiques disponibles montrent qu'en moyenne les sapeurs pompiers professionnels effectuaient 89 gardes de 24 heures par an. 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 a précisé devant la MEC 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.

Les chiffres sont des innocents que l'on torture pour leur faire dire ce que l'on veut bien entendre.

Nous laisserons donc à l'appréciation des sapeurs-pompiers professionnels l'analyse et les commentaires du P CASDIS de la Marne et ceux du Directeur de la Sécurité Civile.

Ces affirmations pour ne pas dire ces allégations reposent simplement sur le temps consacré par le sapeur-pompier professionnel à l'intervention.

Hors, cette personne qui ne semble rien connaître au métier de SPP oublie que ces derniers effectuent :

- des vérifications journalières de leur matériel de travail (environ 1h00 par jour),
- une manœuvre permettant un maintien des acquis opérationnels (environ 1h30 par jour),
- un entraînement physique destiné à maintenir son potentiel physique pour réaliser des missions difficiles ou pouvant le devenir (environ 1h30 par jour) cet aspect sécuritaire semble lui échapper.
- 1h30 à 2h00 de travaux dans le service de préparation à l'intervention ou il est affecté (prévision, formation, sport, pharmacie remise mécanique, entretien locaux etc....).

Nous sommes loin des 2h17 de travail effectif évoqués ci-avant et ces valeurs moyennes sont fonction du niveau du centre (CSP, CS, CPI), de la spécialité opérationnelle ou fonctionnelle de l'agent. Ceci relève de la provocation.

La direction de la Sécurité civile 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...).

Aujourd'hui, le temps de travail des SPP est fonction de l'enveloppe budgétaire du SDIS, et non pas de la préoccupation de la santé et de la sécurité des SPP comme a bien voulu le faire croire la DSC dans le rapport remis à la ministre de l'intérieur.

- Un sapeur pompier professionnel peut-il valablement maintenir ses capacités professionnelles avec aussi peu de temps consacré aux interventions ?

Oui, si il peut consacrer le temps nécessaire à sa formation de maintien des acquis à chaque garde soit, $1h30 \times 95 \text{ gardes} = 142,50 \text{ heures/an}$ de formation de maintien des acquis.

Heureusement que ce dernier n'attend pas que les interventions pour parfaire le maintien de ses acquis.

- 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 ?

On pourrait effectivement et techniquement faire les 3x8 comme la police, l'hospitalière, mais pour maintenir le même potentiel opérationnel de garde dans les CIS, il faudrait recruter mathématiquement 1/3 de SPP en plus (Les gardes de 8h sont comptabilisées 8h, celles de 12 h = 12h et celles de 24h seulement 16h...). Et il ne faut pas croire que cela pourrait se faire en compensant par des SPV, car ils ne sont pas disponibles n'importe quand.

Où le raisonnable se trouve t'il ?

Est-ce la seule impression de rentabilité préconisée par les P CASDIS sur la garde de 24 heures, ou l'impression de confort de la garde de 24 heures pour les SPP ?

S'agissant de la statistique du peu d'intervention entre 23 heures et 6 heures, il est à signaler que ce sont les plus importantes, les plus longues et les plus dangereuses.

Derrière cette question, nous voyons arriver l'articulation des effectifs en fonction des pics opérationnels. Pouvons-nous oublier les drames de Bazas et de Chambéry ?

L'obligation de moyens (humain et technique) doit être élevée en postulat et l'ensemble des élus doit mettre en œuvre une organisation de secours acquise à ce principe.

Les élus ne peuvent pas utiliser ces statistiques à des fins exclusivement comptables sans assumer en contre partie leurs propres responsabilités envers les citoyens qui leur ont confié leur mandat.

Quelles sont les conséquences sur la santé du régime de garde de 24 heures ?

Tout est fonction de l'âge de l'agent, de sa forme physique et de l'activité opérationnelle.

Où en sont les études physiologiques et psychologiques relatives aux différents régimes de travail qu'aurait dû effectuées la DSC ?

Le décret 2001-1382 a eu au moins le mérite d'être le premier texte encadrant le Temps de Travail des SPP.

Il a déjà permis aux agents sapeurs pompiers professionnels fonctionnaires territoriaux de réduire les inégalités avec les autres fonctionnaires.

Aujourd'hui et heureusement, la jurisprudence européenne évolue et certifie le temps de garde comme du temps de travail, les SPP comme les SDIS devront se conformer à la règle.

- 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 ?

Qui est demandeur du double statut ?

Les SDIS qui l'obligent comme priorité au recrutement et, principalement pour assurer l'encadrement de la formation des SPV, et subsidiairement pour palier le manque d'effectif dans les centres urbains.

- Pour quelles raisons le double statut est-il pratiqué (organisation des opérations, niveau de rémunération insuffisant...)?

La seule raison pour laquelle la CGT pourrait valider le double statut, réside dans le fait de l'engagement citoyen du SPP dans sa commune de résidence à titre gracieux.

L'engagement volontariat, que ce soit SPV ou SPP double statut est relatif à la part du gain qui consiste à améliorer le pouvoir d'achat.

Missions des sapeurs pompiers

- Quelle est la perception des sapeurs pompiers de l'évolution de leurs missions, sachant que l'activité traditionnelle du sapeur pompier, son cœur de métier, « soldat du feu » (8 % du nombre des interventions), est maintenant devenue secondaire par rapport aux secours à victime et aide à personnes (65 % du nombre des interventions) ?

Ces 8% d'incendie, sont le résultat du travail fait gracieusement depuis plus de trente ans en matière de sécurité incendie fait par nos services préventions/prévisions.

Le secours à victime et d'aide à personnes qui représente 65 % du nombre de nos interventions est la conséquence de la fracture sociale dont est victime notre pays (alcool, drogues, détresse humaine, etc...)

Les sapeurs-pompiers perçoivent très bien l'évolution de leurs missions liée au désengagement de l'état qui génère la fracture sociale que nous connaissons.

- L'application du référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale d'urgence signé le 25 juin 2008 ne risque-t-il pas d'entraîner un accroissement de l'activité des sapeurs pompiers pour le transport des victimes, urgents et non urgent ?

Nous réaffirmons que la mission d'urgence ne peut être assurée que par les services publics d'incendie et de secours et les structures hospitalières d'urgence avec les SAMU.

Mais qui aujourd'hui accepte de se pencher sur la détresse sociale en dehors des sapeurs-pompiers ?

Il est de la responsabilité de l'Etat d'assurer son rôle en la matière pour garantir la sécurité de la population. Pour cela il doit permettre de simplifier la collaboration et la complémentarité entre les sapeurs-pompiers, les SAMU et ambulances privées, ce qui suppose également de leur donner les moyens humains et matériels nécessaires.

Comment les sapeurs pompiers perçoivent-ils l'évolution de leur métier sur des tâches qui sont également assurées par les ambulanciers privés placés auprès des SAMU ?

Face aux carences de moyens privés, les sapeurs-pompiers ont dû assumer la mission de transport, d'où leur sentiment d'être taillables et corvéables à merci.

Le rôle des sapeurs-pompiers est d'assurer une intervention rapide en situation de détresse avec un maillage du territoire permettant des délais d'intervention minimums et ils ne peuvent par contre pas répondre à l'ensemble des carences du système sanitaire.

- Quel est le rôle des infirmières de sapeurs pompiers, qui ont le statut de sapeur pompier volontaire et dont le recrutement a été particulièrement important au cours des dernières années ?

Les Infirmiers de Sapeurs-Pompiers sont chargés d'actes infirmiers protocolés lors des interventions à bord des VL infirmiers par carence ou complémentarité aux moyens mobiles du SAMU, notamment lors de prise en charge de la douleur des victimes qui facilitent leurs transports et les soins pré-hospitaliers.

Les moyens mis en place par les SDIS sont régulièrement engagés à la demande du SAMU (CRRRA 15).

Ces moyens doivent être utilisés à bon escient. Ce qui compte, c'est l'intérêt des victimes.

De plus, les ISP sont chargés du soutien des médecins lors des visites médicales d'aptitudes des sapeurs-pompiers.

Quels actes médicaux sont-elles amenées à effectuer et leur implantation dans les SDIS ne double-t-elle pas avec la couverture du territoire des SAMU/SMUR ?

Les actes infirmiers sont effectués par le biais des protocoles validés entre les SSSM et les SAMU.

L'implantation des ISP avec les VLI ne double pas avec les missions des SMUR. Au contraire, elles doivent être complémentaires des moyens SMUR notamment sur la prise en charge de la douleur.

Statut, carrière et filière

- Présenter les revendications des sapeurs pompiers professionnels et volontaires : reconfiguration de la filière, avancement de carrière et promotions, nouvelle bonification indiciaire (NBI), réévaluation de l'allocation de vétérance et de la vacation horaire de sapeurs pompiers volontaires, dispositifs de fin de carrière...

La CGT s'attachera à revendiquer l'exclusivité de la filière des sapeurs-pompiers professionnels et ne se prononcera pas sur les revendications des SPV.

La CGT revendique la suppression des quotas. Nous revendiquons le glissement de la maîtrise de la catégorie C en catégorie B dans le cadre du droit commun applicable à toute la fonction publique.

Nous exigeons le respect du vœu unanime exprimé par le CSFPT du 14 février 2007 :

- Le premier, que les sergents obtiennent l'indice brut sommital de 499.
- Le deuxième, que la filière SPP intègre pleinement le droit commun de la FPT.

La CGT ne comprend toujours pas l'exclusion de la filière sapeur-pompier à la NBI ZUS.

Après l'échec de 2006, aucune nouvelle proposition n'est faite pour améliorer le dispositif de projet de fin de carrière nous demandons :

- la demande de suppression de la décote pour les SPP en CRO ;
- la suppression de la condition des 55 ans pour bénéficier des bonifications et de la prime de feu au prorata du temps passer en qualité de sapeur-pompier.

Les PATS, soit 30% des effectifs des SDIS ne semblent pas retenir l'attention des parlementaires :

Ils doivent être reconnus au même titre que les SPP.

Nous dénonçons les disparités de traitements entre PATS et SPP pour les mêmes fonctions, notamment au sein des CTA/CODIS.

Nous dénonçons le monopole des cadres sapeurs-pompiers dans les services administratifs et techniques qui n'ont pas forcément la formation adaptée.

- Quelle justification y-a-t-il à ce que l'organisation de la filière des sapeurs pompiers professionnels soit si spécifique par rapports aux autres corps de fonctionnaires territoriaux ?

Aucune, il n'y a pas d'avantage, il y a même un inconvénient majeur car chaque évolution statutaire, il y a obligation à reprendre un décret spécifique pour les SPP.

Quelle perte de temps et d'énergie.

Les sapeurs-pompiers ont la qualité de fonctionnaires publics territoriaux, la CGT revendique l'affiliation au droit commun.

- Quels sont les avantages et les inconvénients d'une gestion de personnel des sapeurs pompiers par la direction de la Sécurité civile et la CNSIS, alors que celle des autres fonctionnaires territoriaux est assurée par la direction générale des Collectivités locales et le CSFPT ?

La CGT revendique la gestion statutaire à l'exclusivité de la DGCL. Seuls les aspects opérationnels doivent relever de la direction de la sécurité civile.

La CGT a manifesté à plusieurs reprises son opposition à la création de la Conférence Nationale des Services d'Incendie et de Secours.

Nous avons été les seuls à contester devant les tribunaux l'existence de cette commission, nous sommes affirmatifs, il faut supprimer la CNIS. Son président a lui-même déclaré son inutilité : « un lieu d'échanges »

- Expliquer et justifier le taux d'encadrement des sapeurs pompiers professionnels (1 colonel ou lieutenant-colonel pour 70 sapeurs pompiers professionnels) au regard de celui qui prévaut par exemple dans l'armée.

Pourquoi n'avez vous pas posé cette question aux directeurs départementaux lors de leur audition du 12 mars ?

Les DDSIS ont profité de la départementalisation pour inventer des emplois fonctionnels, permettant la nomination de leurs petits copains...

Nous sommes aujourd'hui dans une situation où il y a plus d'officiers de catégorie A que de majors. A ce demander si notre vocation première est toujours bien l'opérationnel...

- Une plus grande intégration des SDIS dans les services départementaux peut sembler l'évolution logique de la démarche de décentralisation entreprise en 1996. Quelles en seraient les conséquences pour les sapeurs pompiers ?

La loi du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, n'est pas allée au bout de sa logique.

La CGT, comme elle l'a fait en 2004, revendique l'intégration des SDIS au sein des conseils généraux placés sous l'autorité d'un directeur général des services. C'était notre amendement principal à la loi 2004-811.

Ce rattachement permettrait :

- une rationalisation et une mutualisation des moyens RH, RJ, RA, logistique, transmissions et téléphonie, etc....
- Une uniformisation des régimes indemnitaires entre les SDIS et les conseils généraux (souvent plus favorables).
- Un renforcement de l'action sociale par une augmentation du nombre de bénéficiaires.

LES SDIS DOIVENT DEVENIR UN SERVICE DU CONSEIL GÉNÉRAL, LES COMMUNES ÉTANT ASSOCIÉES À SA GESTION, le ministère de l'intérieur restant le maître d'œuvre opérationnel.

Les PCASDIS doivent pouvoir reprendre le pouvoir sur les directeurs départementaux et les associations de sapeurs pompiers qui pèsent trop sur les décisions

Formation

La formation des sapeurs pompiers est assurée par l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP, à Aix les Milles) et par environ 80 écoles départementales (le seul exemple de mutualisation est dans les deux départements d'Alsace).

L'ENSOSP coûte cher aux SDIS, mais là vous n'en parlez pas.

Les surcotisations versées au CNFPT concernent exclusivement la formation des Officiers

Pour le reste, soit 80% des personnels les SDIS ont recours à leur propre école départementale financée par leurs propres moyens.(ce qui n'est pas le cas des autres filières de la FPT)

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. En moyenne nationale, 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 jour. 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 professionnels 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.

Dans une grande majorité de SDIS l'entraînement sportif est considéré comme de la formation.

- Pourrait-on envisager de mutualiser les centres de formations et les coûteux plateaux techniques sur une base interdépartementale ?

Pourquoi pas, il faut tenir compte des contraintes géographiques.

Les écoles départementales restent nécessaires pour les formations courantes. Les plateaux techniques communs à plusieurs départements pourraient être réservés pour les formations spécialisées.

Certains départements ont essayé de mutualiser, et cela c'est bien passé pendant trois ans. Suite à des changements hiérarchiques, certaines mutualisations ont été remises en causes à la suite de changement de direction !

- Est-il justifié que tous les sapeurs pompiers reçoivent une formation sur toutes les disciplines de leur métier ?

Oui au regard du tronc commun. Le sapeur-pompier est amené à participer à des missions de secours à personnes, à des missions d'incendie et des opérations diverses.

Certaines formations sont-elles justifiées par l'activité opérationnelle, alors que les secours à victime et l'aide à personnes représentent 65 % du nombre d'interventions des SDIS ?

Oui, l'incendie demande un très haut niveau de formation à l'identique des risques particuliers qui nécessite un entraînement spécifique.

Une « spécialisation » des missions des sapeurs-pompiers entraînerait inévitablement une augmentation des effectifs.

Ne pourrait-on pas limiter certaines formations spécialisées aux certains sapeurs pompiers qui utilisent réellement les capacités ainsi acquises (plongée sous-marine...)?

C'est déjà le cas.

- Pourquoi les sapeurs pompiers volontaires reçoivent une formation équivalente à celle des sapeurs pompiers professionnels, alors que leur temps d'engagement est en moyenne de 8 ans ?

Il est faux de dire que la formation est la même.

La Formation Initiale d'Application d'un SPV diffère de celle d'un SPP sur le volume horaire et le contenu du programme qui est tronqué par la diminution du volume horaire.

Pour la CGT, MEME MISSIONS, MEME INTERVENTIONS = MEME FORMATION



Positionnement de la Fédération Interco-CFDT dans le cadre de l'audition de la mission d'évaluation et de contrôle du 28 mai 2009

Gouvernance :

Pour la CFDT, il y a un seul patron : le PCASDIS. Aussi, nous souhaitons voir évoluer la gouvernance vers le président du CA. S'il faut aussi faire évoluer le pouvoir de police vers le président, il reste à légiférer.

Il faut différencier l'organisation d'un service public et la problématique de la gestion de crise (préfet). Par exemple, il existe bien au niveau du conseil général des plans départementaux de traitement ordures ménagères, de gérontologie.....).

L'Etat est sur la gestion de crise au plan département, au niveau national il gère la question statutaire à ce jour et du fait de l'absence d'une organisation représentative collective des employeurs publics.

Quand tout sera clarifié, le directeur réintègrera son rôle initial de conseiller technique du PCASDIS et responsable incontournable de l'organisation opérationnelle.

Effectifs de sapeurs pompiers :

❖ Dans un premier temps, nous tenons à commenter les chiffres apportés. Il faut relativiser sur ces augmentations qui d'un prime abord paraissent extrêmes. Certes 9000 SPP mais sur 9 ans soit 1000 SPP/an donc 10 SPP/SDIS/an !!!

Nous estimons que l'augmentation du nombre de SPP sur cette période est due :

- aux effets de la départementalisation : rattrapage face au manque de personnels, régularisation des permanents,
- à la mise en place de la réduction du temps de travail,
- à la crise du volontariat : diminution du nombre de SPV et de leur disponibilité,
- aux besoins d'encadrement de SPP dans les centres,
- à la réglementation imposant les effectifs des CIS et des engins,
- à l'évolution des risques et complexification des interventions (spécialités),
- à la montée en puissance du S.S.S.M (500%),

Toutefois, nous observons depuis 2006 une sensible baisse (30%) du nombre moyen de recrutement puisque nous constatons environ 700 recrutements de SPP/an alors qu'en parallèle, nous observons la montée en puissance du SSSM et l'accentuation de la crise du volontariat (-2000 SPV/an soit +1 SPP pour - 3 SPV).

- ❖ Nous réaffirmons le principe de complémentarité SPP / SPV. Toutefois, nous déplorons dans certains SDIS des dérives vers une véritable subsidiarité : gardes postées des SPV dans des proportions indécentes.

De plus, la question de l'identification et de la responsabilité du COS constitue à nos yeux une problématique de plus en plus préoccupante.

Le nombre différent de SPV est directement lié à la situation démographique, géographique, culturelle de chaque département, au nombre de double statut, à la présence ou pas de CPINI. En outre, la prise en compte des effectifs SPV dans les quotas en personnel implique un lien direct avec le classement du SDIS d'où une tentation de faire du chiffre....quelle aubaine pour le déroulement de carrière de certains officiers supérieurs opportunistes !

Organisation du temps de travail :

Il est faut, voire scandaleux et irrespectueux envers les fonctionnaires, d'affirmer que le temps moyen de travail effectif dans une garde de 24 heures serait de 2h17.

En effet, le Décret du 31 décembre 2001 précise dans son article 3 que la durée effective de travail est de 8heures. Elle est constituée, outre les interventions : des rassemblements, de la tenue des registres, de l'entraînement physique, du maintien des acquis professionnels, de la manœuvre de la garde, de l'entretien des locaux, des matériels, des tâches administratives et techniques...

Les 16 heures restantes sont des heures de permanence décomptées d'ailleurs, en toute illégalité au regard de la législation européenne, 8 heures.

De plus, le SDIS conformément à la législation française peut appliquer une durée du travail annuel inférieure aux 1607 heures pour compenser le travail en cycle, cycle décalé, de week-end, de nuit, de jours fériés qui dès lors ne sont pas sur-rémunérées à l'inverse des vacances de SPV (150% la nuit et 200% dimanche et jour férié). Il s'agit à ce niveau d'une négociation en bonne intelligence au niveau local.

Enfin, rappelons la Jurisprudence du TA de Nantes qui indique clairement que suite à une garde de 24 heures, le repos de sécurité consécutif obligatoire est considéré comme du temps de travail. Nous sommes donc à 89 gardes de 24 heures décomptées 16heures, soit 1424 heures + 89 jours de repos de sécurité que l'on peut généreusement décomptés 8 heures soit 712 heures. Le SPP a donc en fait une durée de temps de travail de 2036 heures !!!! rémunérée 1607 heures.

Pour la CFDT, il est inconcevable d'envisager une modulation des effectifs à la garde selon la période de la journée. En effet, même s'il y a moins d'interventions entre 23 heures et 6 heures, celles-ci existent néanmoins. Il s'agit des incendies dans les maisons de retraite, des émeutes dans les banlieues, des accidents graves (le chauffeur qui s'endort au volant de son car ou de son véhicule de transport de matières dangereuses) ou encore le feu d'appartement à proximité d'un centre de secours où il n'y a pas de personnel. Elles nécessitent donc plus de technicité, de réactivité, d'efficacité qui nous semblent totalement incompatible avec des systèmes d'astreintes.

Les SPP ne sont pas les seuls responsables de la multiplication des doubles statuts. En effet, un certain nombre de SDIS l'impose par facilité, voire idéologie. La CFDT soutiendra toute proposition de loi qui enfin interdira le double statut et

réaffirmera que toute heure supplémentaire effectuée par un fonctionnaire territorial doit être rémunérée en IHTS ou/et IFTS et non en vacation comme cela est institué dans certains SDIS en toute illégalité.

Missions des SPP

Le référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale d'urgence n'est que le résultat d'une tentative de la FNSPF, poussée par l'hégémonie du 3SM institutionnalisé aux côtés des SDIS et par une minorité de SDIS en milieu très urbanisé, de bousculer l'équilibre blancs-rouges. La méthode agressive employée n'a fait qu'envenimer les relations Blancs-Rouges.

La CFDT regrette l'entêtement de la FNSPF de l'imposer ainsi et se félicite des réactions des élus et de la position de la CNSIS exigeant l'évaluation du coût, un comité de suivi et une période d'évaluation sur deux ans.

Pour la CFDT ce texte ne résout en rien la situation et risque même, à terme de l'empirer et d'accroître considérablement les interventions de secours à personne non urgentes. De plus, il risque d'accentuer la frénésie de développement des SSSM et leurs dérives de s'organiser en SMUR rouge.

Rappelons que les partenaires sociaux ont été écartés des discussions et n'ont donc pas pu formuler leurs propositions dans ce domaine. Pour la CFDT la solution se trouve dans 5 axes qu'il nous faut travailler avec l'ensemble des acteurs, y compris les ambulanciers privés :

- en développant une réelle permanence des soins,
- en mettant en œuvre et en application sur tout le territoire l'obligation des conventions tripartites,
- en réaffirmant la nécessité d'une réponse graduée articulant les 2 services publics de secours SDIS-SAMU, autour de plates formes communes généralisées,
- en redonnant les moyens financiers et humains adéquats pour le fonctionnement des SMUR,
- en réaffirmant la place du chef d'agrès VSAV protocolisé comme pivot du prompt secours dans cette réponse.

Statut, carrière et filière

Pour la CFDT, l'auto saisine du CSFPT en février 2007 pour étudier les conditions d'évolution de la filière pour la mettre en adéquation avec l'architecture statutaire de la territoriale répond à la question.

Pour la CFDT il est évident que la seule instance paritaire compétente en matière de statut des SPP ne peut être que le CSFPT comme pour toutes les autres filières. Pour autant, il n'est pas incohérent que les employeurs, regroupés au sein de la CNSIS et du fait de l'absence d'une représentation collective des employeurs territoriaux, s'intéressent également à cette question et veuillent en débattre avec les représentants du personnel à travers une commission spécialisée. Dès lors, se pose la question de la présence, dans cette instance, de la FNSPF qui n'est ni représentative du personnel, ni démocratiquement mandatée pour négocier.

Par contre, la dérive vient du passage systématique à la CNSIS pour avis des textes statutaires. Pour la CFDT, au regard de la compétence de la CNSIS, c'est l'impact financier de ces mêmes textes qui devrait être présenté par les services en charge de cette question au Ministère de l'Intérieur, à ce jour la DSC.

Pour la CFDT la NBI ne peut répondre à l'absence de réévaluation salariale, ni à une nécessité de différenciation indiciaire. Elle doit avoir un caractère exceptionnel.

En ce qui concerne la fin de carrière, le rapport d'étape qui a débouché sur la création du CRO n'est pas une fin en soit. Le CRO constitue, non pas un dispositif retraite, mais une possibilité d'aménagement de la fin de carrière à partir de 50

ans qu'il faut améliorer. Nous rappelons la nécessité et l'urgence de développer d'autres solutions pour répondre globalement à la pénibilité du métier de Sapeur Pompier. La CFDT tient à rappeler son attachement à la proratisation des bonifications et à une réelle politique de prévention.

En ce qui concerne le taux d'encadrement, l'explication, voire la justification nous semble être plus de la responsabilité de l'autorité territoriale qui a le pouvoir de nomination comme dans toute la FPT dans le cadre des dispositions réglementaires.

La CFDT est favorable à une départementalisation plus poussée qui permettrait de clarifier, comme nous l'avons dit en préambule, la gouvernance des SDIS et les relations entre PCASDIS et Préfet.

Formation

La CFDT réaffirme son attachement à une formation qui permet au Service Public de répondre aux enjeux de demain ainsi qu'à la complexification et la technicité des interventions. De plus, la CFDT réaffirme son attachement à la polyvalence du métier de sapeur pompier et à la qualité des interventions.

La mutualisation des centres de formation et des plateaux techniques nous semble être une solution d'avenir.

Pour la CFDT, le débat sur les spécialités est un faux débat en soit. Il est de la responsabilité de l'autorité territoriale de définir les besoins de compétences et d'autoriser les départs en formation en corrélation avec le SDACR et le règlement opérationnel.

Pour une même fonction exercée il est indispensable que l'on reçoive le même niveau de formation. Il n'est pas possible d'envisager un Service Public à deux vitesses.

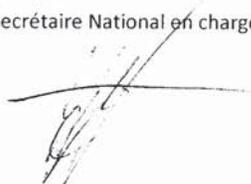
Quelques points supplémentaires qui nous paraissent importants à soulever devant votre commission d'évaluation et de contrôle

L'augmentation des budgets des SDIS nous semble plus liée :

- à une politique immobilière sans réel plan d'investissement et d'implantation
- à l'absence de mutualisation dans l'achat des matériels et de cahiers des charges types,
- aux lobbies des constructeurs au sein même de l'AFNOR qui permet via les normalisations de faire exploser le coût des véhicules : ex un FPT en 2001=122000euros/en 2008=180000 euros tout cela pour quelques applications supplémentaires pas nécessairement utiles opérationnellement.

Yves LETOURNEUX

Secrétaire National en charge des SDIS

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Yves Letourneau', written over a horizontal line.



**Déclaration en audition dans le cadre de la mission
d'évaluation et de contrôle du financement des SDIS
du 28 mai 2009**

**Fédération Autonome des Sapeurs-Pompiers
Professionnels et des Personnels Administratifs,
Techniques et Spécialisés,**

**Monsieur le Président,
Messieurs les membres de la commission des lois,
Monsieur le membre de la commission des Finances.**

Permettez-moi tout d'abord de vous exprimer notre satisfaction d'être associés aux travaux de la Mission d'Evaluation et de Contrôle des SDIS.

Que l'Assemblée Nationale ait souhaité se saisir du dossier relatif aux modalités d'organisation du service public d'incendie et de secours est pour nous le témoignage d'une véritable marque d'intérêt.

Nous regrettons bien sûr le peu de temps consacré aux organisations syndicales représentatives, au regard notamment de celui dont a pu bénéficier le milieu associatif. C'est la raison pour laquelle nous avons souhaité vous faire part de nos remarques et propositions au travers cette déclaration.

Les personnels des SDIS que nous représentons seront particulièrement attentifs aux conclusions de votre rapport pour peu que celles-ci intègrent les éléments fondamentaux qui régissent notre action au service du public.

Sur ce point, et sans présager du contenu définitif de ce rapport pour lequel vous avez souhaité, Monsieur le président, qu'il revête un caractère consensuel, nous restons à ce jour très réservés sur l'orientation que les membres de la Mission d'Evaluation et de Contrôle ont souhaité donner aux précédentes auditions.

Nous avons pu effectivement constater à la lecture des différents comptes rendus que la préoccupation majeure, pour ne pas dire exclusive, des rapporteurs repose essentiellement sur la notion des coûts engendrés par le fonctionnement des SDIS.

Si la volonté de maîtriser les dépenses publiques dans l'intérêt du contribuable nous apparaît tout à fait légitime au regard notamment de la situation économique actuelle, n'est il pas surprenant, voire affligeant, de réduire l'évaluation et le contrôle des SDIS à cette seule notion ?

A en croire les propos exprimés au cours des auditions du 12 mars dernier, les sapeurs-pompiers professionnels seraient seuls responsables de l'augmentation des dépenses des SDIS s'agissant plus particulièrement de l'augmentation des effectifs, des coûts engendrés par la formation, de l'évolution des budgets consacrés aux matériels et bien entendu de l'organisation du temps de travail !

Permettez nous, Monsieur le président, de réagir à ces propos :

- Concernant l'évolution des effectifs, ne faut il pas y voir un lien avec les difficultés croissantes que rencontrent nos collègues sapeurs-pompiers volontaires en matière de disponibilité ?
- Les coûts engendrés par la formation, lorsqu'ils permettent de réduire de manière significative le risque d'accident pour les intervenants et d'améliorer les conditions de prise en charge des sinistres et de leurs victimes sont pour nous de véritables facteurs d'amélioration du service public.
- L'évolution des coûts des matériels est essentiellement liée à leur évolution en matière d'ergonomie et de performance technique. Les véhicules destinés à la collecte des ordures ménagères (services maintes fois cités aux cours des auditions précédentes dans le cadre de la fiscalisation) n'échappent pas à cette règle !!
- Nous nous réjouissons également de l'amélioration des performances des équipements de protection individuelle.

Est-il utile de rappeler aux parlementaires ici présents que le métier de sapeur-pompier est reconnu par la loi, certes bien symboliquement, comme étant dangereux ?

Sur ce point, comme sur celui qui concerne les véhicules et les outils de formation, Monsieur Mariani ne sera pas surpris de nous entendre répéter ici, comme ce fut le cas aux cours des dernières auditions organisées dans le cadre du projet de la loi de Finances, combien nous regrettons que les EPIDIS, prévus par la loi 2004-811, n'aient pas permis la nécessaire mutualisation de ces moyens.

- S'agissant de la sempiternelle déclaration qui consiste à laisser croire à nos concitoyens que les sapeurs-pompiers professionnels, fonctionnaires territoriaux à part entière, en garde opérationnelle 24h. sur 24h., travailleraient moins que les autres fonctionnaires territoriaux est de nature à donner raison à toutes celles et ceux qui voient dans ces propos l'expression d'une flagrante malhonnêteté intellectuelle.
- Est-il utile de vous rappeler également que la France est un état membre de l'Union Européenne et qu'à ce titre, elle se doit de respecter les directives en matière d'aménagement du temps de travail s'agissant plus particulièrement du principe d'équivalence qui nous est imposé sans contre partie !
- Enfin, qualifier le double statut (SPP-SPV) de travail au noir alors que dans le même temps plus de 200 000 sapeurs-pompiers volontaires bénéficient de rémunération dans des conditions identiques, relève d'un parti pris flagrant à l'encontre de la seule corporation des sapeurs-pompiers de métier que vous semblez vouloir faire disparaître du paysage des services publics de secours!

Mais Monsieur le président, Messieurs les rapporteurs, là n'est pas l'essentiel !

Les personnels des SDIS que nous représentons s'interrogent sur l'absence totale de prise en compte de la dimension humaine qu'incarne pourtant au quotidien le service public d'incendie et de secours.

An moment même où les notions de solidarité sont au cœur des préoccupations de la société civile ; n'est-il pas surprenant que la Mission d'Evaluation et de Contrôle des SDIS, animée par des élus du peuple, s'affranchisse d'une étude précise sur ces notions essentielles ?

Sommes-nous aujourd'hui dans l'impossibilité d'évaluer l'incidence réelle de l'action des sapeurs-pompiers sur la vie de nos concitoyens et sur la vie économique de notre pays ?

Combien de jours d'hospitalisation évités, d'handicaps empêchés, de propagations limitées ?

Combien de vies sauvées, de biens matériels sauvegardés, d'outils de production protégés ?

Chaque prise en charge de victime, chaque extinction de feu de véhicule ou d'appartement, chaque propagation évitée sur un feu industriel, peut bien sûr très facilement s'évaluer en termes de coût.

Vous envisagez aujourd'hui de faire apparaître ces dépenses sur les documents de fiscalité locale au même titre que les dépenses liées à la collecte des ordures ménagères...

Un service public ne peut-il également être évalué et contrôlé au travers des dépenses qu'il épargne à la société qui le finance?

Nous pensons qu'il serait tout aussi pertinent d'orienter vos travaux vers les paramètres suivants:

- calculs des économies réalisées dans le domaine du secours à personne (diminution des jours hospitalisation et ITT, réduction des séquelles et de leur prise en charge...)
- Incidence sur la vie économique (réduction du chômage technique, maintien de l'activité et des biens de production, nombre de véhicules épargnés, surface des logements protégés, rétablissement des voies de circulation...)
- Incidence sur l'environnement (surfaces de forêt préservées, réduction des pollutions...)

Nous prétendons que le ministère de l'intérieur devrait être en mesure de communiquer des informations sur ces éléments en indiquant non seulement les dégâts constatés et les moyens engagés mais aussi les biens préservés.

A quand un communiqué qui, à la suite d'un feu de forêt, préciserait les surfaces et les habitations détruites, mais aussi celles préservées avec l'incidence économique pour les exploitants forestiers et l'économie locale ainsi que le bilan écologique ?

Les Autonomes veulent sortir de la logique comptable qui consiste à n'associer que le montant des dégâts aux coûts des sapeurs-pompiers.

Bien au-delà de ces considérations matérielles, une vie humaine préservée, des souvenirs familiaux épargnés à la suite d'un sinistre ne représentent-ils pas à eux seuls des valeurs inestimables ?

Les acteurs des secours que nous représentons ont la conviction qu'au delà des problèmes de fiscalisation, les usagers des services publics de notre pays sont profondément attachés aux valeurs essentielles de ces mêmes services qui, s'agissant des SDIS, leur coûtent en moyenne 25 centimes d'Euros par jour !

Les SDIS ont évidemment des progrès à faire dans de nombreux domaines. Ils ont néanmoins démontré au cours de ces dernières années leur capacité à évoluer en fonction des contraintes économiques et des besoins grandissants de la société civile.

Il fallait être bien crédule pour imaginer que la départementalisation se ferait à coût constant !

La FASPP-PATS entend continuer à jouer son rôle comme force de proposition mais s'opposera farouchement à toutes démarches qui consisteraient à réduire l'action du service public d'incendie et de secours à de simples considérations marchandes fondées sur la statistique, la précarité et la rentabilité.

Monsieur le président, messieurs les membres de la Mission d'Evaluation et de Contrôle du financement des SDIS, je vous remercie de votre attention et vous prie de bien vouloir annexer cette déclaration au compte rendu de la présente audition.



FEDERATION des PERSONNELS des SERVICES PUBLICS
Et des SERVICES de SANTE FORCE OUVRIERE

UNION NATIONALE FORCE OUVRIERE
DES SYNDICATS DE SAPEURS-POMPIERS
Des PERSONNELS ADMINISTRATIFS TECHNIQUES et
SPECIALISES

Le financement et les dépenses des collectivités territoriales (tels les services départementaux d'incendie et de secours) préoccupent les élus. L'évolution importante des budgets, depuis la départementalisation, sont à l'évidence au cœur des préoccupations de certains députés depuis quelques années. Pour FORCE OUVRIERE, ce n'est pas une nouveauté. En effet dès que nous avons eu connaissance du projet de texte sur la départementalisation en 1995 nous avons souligné sa faiblesse en ce qui concerne la prévision de l'impact budgétaire. À tous les interlocuteurs que FORCE OUVRIERE a rencontrés nous avons dit que cela était un danger pour l'avenir des établissements publics et nous étions convaincus que des difficultés financières seraient rencontrées par l'établissement public SDIS, avec forcément des conséquences sur le personnel. Vouloir croire, comme nos différents interlocuteurs nous l'affirmait, que la départementalisation serait réalisée à taux zero sans dépenses supplémentaires relevait à notre avis d'une pure utopie. FORCE OUVRIERE regrette que son avis n'ait pas été entendu et qu'ainsi nous nous retrouvions dans la situation que nous avons prévue: les personnels sont mis en première ligne comme responsables de cette situation.

La mission d'évaluation et de contrôle des finances des SDIS nous a transmis un questionnaire préparatoire à l'audition des organisations représentatives du 28 mai 2009. Ce questionnaire complet n'a pas été abordé dans son intégralité lors de l'audition; en conséquence vous trouverez ci-après les réponses que nous avons envisagées pour les différentes questions.

• Effectifs de sapeurs pompiers

- Pourquoi les effectifs de sapeurs pompiers professionnels ont-ils 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 par an) ? Pourquoi le nombre de sapeurs pompiers professionnels continue-t-il à augmenter fortement alors que l'effet de la réduction du temps de travail est terminé depuis 2004 ?

Les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels (SPP) ont augmenté pendant la période 1999-2004 pour plusieurs raisons:

- *En premier lieu, pendant les années précédant la parution de la loi dite de départementalisation, de nombreuses collectivités communales ont*

anticipé les effets de cette loi. Ils ont modéré leurs dépenses entre autres en ne procédant pas aux embauches de personnel que nécessitait le service voire en ne remplaçant pas des départs en retraite. En conséquence au fur et à mesure que les SDIS se créaient, entre 1996 et 2001, ces nouveaux établissements ont dû procéder à une mise à niveau en personnel.

- *La seconde raison concerne la mise en place de la réduction du temps de travail qui a généré au fur et à mesure de sa mise en œuvre dans les SDIS, et génère encore à ce jour, une augmentation du personnel pour conserver un même niveau d'organisation des secours.*
- *La troisième est certainement un effet de la mise en œuvre des schémas d'analyse et de couverture de risque (SDACR) dans tous les départements. L'analyse réalisée pour la première fois au niveau de chaque département a permis parfois de mettre en évidence des besoins en moyens matériels qui s'accompagnaient de moyens humains pour répondre à des risques qui jusque-là n'avaient pas été pris en compte.*
- *C'est enfin la mise en œuvre de nouvelles techniques opérationnelles à partir de 1999, imposées par les situations rencontrées en intervention, qui ont mis en évidence le manque de personnel dans certains cas. (Ex.: Lors d'un accident sur la voie publique avec trois victimes blessées légèrement au début des années 90 trois sapeurs-pompiers avec un véhicule de secours aux asphyxies et blessés (VSAB) assuraient l'intervention. Actuellement la même situation va nécessiter l'engagement de trois véhicules de secours aux victimes (VSAV) avec neuf sapeurs-pompiers.)*

Les raisons qui font perdurer cette augmentation sont souvent les mêmes que celles générant l'augmentation d'effectif entre 1999 et 2004. On retrouve la mise en œuvre de la réduction du temps de travail (RTT) poursuivie dans certains départements. Pour la réaliser dans des conditions qui maintiennent la capacité opérationnelle, elle nécessite l'embauche de personnel. De même la révision des SDACR permet de mettre en évidence des risques nouveaux ou non identifiés lors de la première élaboration et nécessite des moyens pour assurer leur couverture. Enfin, dans certains départements, des problématiques liées à la disponibilité ou aux difficultés de recrutement des sapeurs-pompiers volontaires imposent l'embauche de sapeurs-pompiers professionnels pour pallier cette situation et maintenir une couverture opérationnelle en conformité avec le SDACR.

- Comment s'articulent dans les missions d'incendie et de secours les sapeurs pompiers professionnels et volontaires ? Pourquoi les proportions respectives sont-elles si différentes d'un département à l'autre ? Peut-on définir des critères d'analyse permettant de d'obtenir une proportion optimale ?

Bien souvent dans les corps mixtes l'engagement en opération est réalisé de façon mixte sans différence de statuts en fonction des emplois détenus par les différents sapeurs-pompiers. En ce qui concerne les proportions de nombreux facteurs, propres à chaque département, entrent en ligne de compte. En premier lieu, bien souvent, le poids de l'histoire

des centres de secours, leurs usages font que l'on arrive à une proportion spécifique. Les raisons sont fonction des disponibilités des uns, des gardes des autres, de l'organisation générale du centre. Ainsi petit à petit un équilibre s'établit pour répondre au mieux aux sollicitations. Cet équilibre est constamment remis en cause: si la disponibilité de certains sapeurs pompiers volontaires (SPV) évolue ou si le nombre de SPV dans le centre change. Le critère d'analyse qui permet d'optimiser une bonne proportion est évident: c'est la situation où toutes les opérations sont réalisées dans des délais prévus par le SDACR, avec le personnel qui convient.

• Organisation du temps de travail

- Un sapeur pompier professionnel peut-il valablement maintenir ses capacités professionnelles avec aussi peu de temps consacré aux interventions ?

Si les capacités professionnelles sont l'aptitude pour un SPP à réaliser des gestes techniques précis et efficaces en opération, il est évident que ce n'est pas en intervention que l'on apprend les gestes techniques, mais bien lors d'une formation. Certes la confrontation face aux situations en intervention permet d'acquérir une expérience et une assurance indéniable, c'est bien pour cela que l'évolution de carrière des SPP sur le terrain passe par des étapes d'acquisition de connaissances suivies d'acquisition d'expérience. Mais cela n'est pas le seul critère ni même le critère principal qui permette à un SPP d'être véritablement évalué comme efficace. Si un critère lié au nombre d'interventions réalisées devait être retenu pour mesurer les capacités opérationnelles d'un sapeur-pompier qu'advierait-il des SPV qui en font souvent un nombre bien moins important que les SPP? De plus si les durées d'interventions semblent réduites c'est certainement que les moyens (humains et matériels) et les techniques mises en oeuvre le permettent et tout compte fait la victime en est la principale bénéficiaire. Doit-on s'en féliciter ou le regretter ? De même comment pourrait on considérer les capacités professionnelles des militaires français qui sont rarement engagés, et c'est tant mieux, sur le théâtre d'opérations réelles?

- 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 ? Quelles sont les conséquences sur la santé du régime de garde de 24 heures ?

Il est bien sûr tentant d'aligner les effectifs des sapeurs-pompiers sur l'activité statistique opérationnelle du centre de secours. Cette mesure pourrait s'entendre si l'on avait connaissance avec certitude du nombre et de la qualité des interventions qui seront à réaliser. Malheureusement nous n'avons pas, pour l'instant, cette faculté. En conséquence les effectifs disponibles pour réaliser une opération doivent être suffisant pour permettre aux sapeurs-pompiers d'être efficaces et d'intervenir avec un maximum de sécurité. De plus si effectivement il est connu que statistiquement le nombre d'intervention en règle générale s'infléchit entre 23 heures et 6 heures, il faut savoir que c'est aussi pendant cette période que les interventions sont plus délicates pour les sapeurs pompiers. En effet pendant la période nocturne les personnes sont à leur domicile en phase de sommeil et ne vont réagir que tardivement à un sinistre. En conséquence pour les sapeurs-pompiers il y a de nombreuses

mises en sécurité ou des sauvetages à réaliser. Ces actions ne peuvent pas être reportées à plus tard au risque de mettre en péril la vie de plus de personnes. D'ailleurs les statistiques des assureurs montrent bien que c'est la nuit que l'on constate plus de décès dans les incendies que dans la journée. De même en ce qui concerne le secours routier, hormis le fait que d'intervenir la nuit rend plus difficile, plus complexe la prise en charge d'une opération, c'est souvent en fin de nuit que l'on trouve les accidents les plus violents. Vouloir quantifier la présence des sapeurs-pompiers en fonction de statistiques sur le nombre d'intervention ne peut que remettre en cause la sécurité des intervenants alors qu'ils mettront tout en œuvre pour que l'opération se déroule au mieux. Il faut penser aussi aux conséquences sur les victimes qui ne pourront pas être prises en charge dans des conditions normales.

Les conséquences sur la santé des sapeurs pompiers du régime de garde de 24 heures ont été étudiées dans le cadre d'une commission d'évaluation de la CNSIS en juillet 2008 et nous vous invitons à l'examiner.

- 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 vacations en tant que sapeurs pompiers volontaires, y compris dans leur SDIS de rattachement ? Pour quelles raisons le double statut est-il pratiqué (organisation des opérations, niveau de rémunération insuffisant...)?

Il serait tout d'abord utile et intéressant de connaître précisément le nombre de SPP ayant le double statut. Vouloir ramener cette activité de SPV à une seule vision comptable au travers des vacations nous semble réducteur. Il y a également des SPP qui résident dans des zones non couvertes par des SPP et qui, comme tout autre citoyen de leur commune, prennent un engagement de SPV. D'ailleurs, pour les SPP qui ne s'engagent pas, il arrive fréquemment que la population, leurs voisins, aient des difficultés à comprendre cette absence d'engagement de la part d'une personne dont c'est la profession. Ensuite si des SPP ont un contrat de SPV dans leur SDIS c'est tout simplement parce que c'est possible voire parfois encouragé ou vivement recommandé si l'on veut être embauché comme SPP. En effet cela permet, dans certaines zones, de pallier la carence en personnel SPV particulièrement en journée et de disposer d'un encadrement.

• Missions des sapeurs pompiers

- Quelle est la perception des sapeurs pompiers de l'évolution de leurs missions, sachant que l'activité traditionnelle du sapeur pompier, son cœur de métier, « soldat du feu » (8 % du nombre des interventions), est maintenant devenue secondaire par rapport aux secours à victime et aides à personnes (65 % du nombre des interventions) ?

La mission des sapeurs-pompiers est la protection des personnes et des biens. C'est ça le cœur du métier. Historiquement dans le passé, cela se concrétisait prioritairement par des interventions de lutte contre l'incendie. Il n'y avait pas d'autres formes d'interventions parce que la société comportait peu d'autres risques. Actuellement les risques ont changé en raison de l'évolution de notre société et les sapeurs-pompiers sont amenés à réaliser plus d'interventions de secours à personne. Si l'incendie n'est plus numériquement l'action

majoritaire des SP, il demande toujours un engagement important aussi bien en temps qu'humainement ou matériellement. Les sapeurs-pompiers ne choisissent pas les interventions qu'ils réalisent, ils répondent aux risques générés par notre société.

- L'application du référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale d'urgence signé le 25 juin 2008 ne risque-t-il pas d'entraîner un accroissement de l'activité des sapeurs pompiers pour le transport de victimes, urgents et non urgent ? Comment les sapeurs pompiers perçoivent-ils l'évolution de leur métier sur des tâches qui sont également assurées par les ambulanciers privés placés auprès des SAMU ?

Le traitement des interventions de secours à personnes de la réception de l'alerte à l'évacuation dans un centre médicalisé est différent d'un département à l'autre. Le référentiel, vise à harmoniser de façon nationale le secours à personne de façon à ce que toutes les victimes aient un traitement similaire lorsqu'ils sont dans une situation équivalente sur l'ensemble du territoire français. Quoi de plus normal ? Cette mise en œuvre générera certainement une augmentation du nombre d'interventions dans certains départements, une diminution dans d'autres. Il sera utile de faire un point après quelques mois de mise en œuvre. Le premier niveau d'examen pertinent devrait être le département pour comparer ce qui se faisait avant et l'évolution réalisée. Il nous paraît juste que les comités techniques paritaires puissent examiner cette question et émettre un avis.

Comme pour la question précédente, le métier évolue avec la société. Les sapeurs-pompiers ont parfaitement conscience qu'ils réalisent parfois des missions qui incombent au secteur privé. La plupart du temps par carence dudit secteur. Les sapeurs pompiers apprécient peu cette situation; ils préféreraient pouvoir se consacrer à leur mission de secours aux personnes et de protection de biens. Dans de nombreux cas, les relations sapeurs-pompiers, secteur privé sont plutôt bonnes sur le terrain. Car parfois l'ambulancier a une autre casquette, celle de SPV et il comprend parfaitement ce qui relève de la permanence des soins qui lui incombe en tant qu'ambulancier et ce qui relève de l'urgence et doit être réalisé avec la tenue de SP.

- Quel est le rôle des infirmières de sapeurs pompiers, qui ont le statut de sapeur pompier volontaire et dont le recrutement a été particulièrement important au cours des dernières années ? Quels actes médicaux sont-elles amenées à effectuer et leur implantation dans les SDIS ne double-t-elle pas avec la couverture du territoire des SAMU/SMUR ?

Effectivement le recrutement de personnel infirmier a été important ces dernières années parce que cela relevait d'un besoin. Pendant de nombreuses années avec la mise en place des SMUR, des SAMU, des médecins sapeurs-pompiers, dans les années 70 toutes les opérations de secours à personne qui le nécessitait ont été médicalisées dans des délais de plus en plus réduits. Nous assistons depuis le milieu des années 90 à une inversion de cette tendance. Il n'y a plus de médecins sapeurs-pompiers, ou ils sont moins disponibles. Les SAMU, les SMUR sont surchargés, même dans les villes. De fait les sapeurs-pompiers se retrouvent comme au début des années 70 à faire face à la souffrance, la douleur sans pouvoir y apporter de solution. La présence des infirmiers, plus disponibles que les

médecins, permet d'y apporter une réponse et une prise en charge sous contrôle médical en attendant un médecin. Une autre facette de l'activité des infirmiers SP consiste à participer au suivi médical des personnels des SDIS dans le cadre de la médecine du travail. Ils sont également mobilisés pour assurer les premiers soins aux sapeurs-pompiers sur intervention.

Les actes médicaux effectués par le personnel infirmier le sont suivant des protocoles en intervention ou dans le cadre de leurs activités pour la médecine du travail. Il est possible que cela double dans certains départements ou secteurs mais on ne peut pas en faire une généralisation. Il existe des lieux de désertification médicale qu'il est indispensable de combler pour ne pas revenir à un système de secours valable dans les années 70 où les SP effectuaient la "cueillette" du malade et partaient le plus rapidement possible vers un secteur hospitalier. La philosophie des SAMU développée entre autres par le Professeur LARENG (SAMU 31) était bien d'amener l'hôpital à la victime. Si le médecin ne peut plus se déplacer, il semble cohérent que le niveau immédiatement inférieur qu'est l'infirmier (ère) puisse le faire.

• Statut, carrière et filière

- Quelle justification y a t il à ce que l'organisation de la filière des sapeurs pompiers professionnels soit si spécifique par rapports aux autres corps de fonctionnaires territoriaux ? Quels sont les avantages et les inconvénients d'une gestion de personnel des sapeurs pompiers par la direction de la Sécurité civile et la CNSIS, alors que celle des autres fonctionnaires territoriaux est assurée par la direction générale des Collectivités locales et le CSFPT ?

La spécificité de l'organisation de la filière des sapeurs-pompiers professionnels se justifie par le particularisme de leurs missions qui génère une organisation adaptée. L'ensemble de la fonction publique compte huit filières différentes parce que les métiers sont différents et qu'il y a des secteurs dans l'organisation de ces métiers qui ne peuvent pas être communs. Il n'y a aucune raison que la facette statutaire des sapeurs-pompiers soit assurée par la direction de la sécurité civile (DSC) et la conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS). La direction générale des collectivités locales (DGCL) et le conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) assument parfaitement la gestion des autres filières de la FPT malgré le particularisme de chacune d'entre elles. Ils peuvent donc assumer la gestion statutaire des SPP. En ce qui concerne la facette opérationnelle l'action de la DSC semble plus justifiée

- Expliquer et justifier le taux d'encadrement des sapeurs pompiers professionnels (1 colonel ou lieutenant-colonel pour 70 sapeurs pompiers professionnels) au regard de celui qui prévaut par exemple dans l'armée.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT) dans son article R 1424-23-1 définit l'encadrement des sapeurs-pompiers. Il prévoit un lieutenant-colonel pour 900 sapeurs-pompiers. Même si l'effectif de référence permet de prendre en compte le double de SPV que de SPP cela donne un Lieutenant colonel pour 300 SPP. L'encadrement en opération

d'un lieutenant-colonel pour 900 SP est justifié et correspond au pyramidage des grades en partant du sapeur.

Les emplois de direction définis dans le décret 2001-683 du 30 juillet 2001 prévoient également un encadrement dans le domaine administratif des SDIS qui ne peut être occupé que par des SPP à une exception près. Cela génère des postes de colonels supplémentaires dans les SDIS. Le niveau de responsabilité exercé ainsi que l'encadrement réalisé peut les justifier dans une certaine mesure. Si des dérives existent c'est parce que les présidents de conseil d'administration des SDIS les ont acceptées.

- Une plus grande intégration des SDIS dans les services départementaux peut sembler l'évolution logique de la démarche de décentralisation entreprise en 1996. Quelles en seraient les conséquences pour les sapeurs-pompiers ?

L'intégration des SDIS dans les services départementaux revient à une situation équivalente à celle que connaissaient les centres de secours lorsqu'ils étaient intégrés dans les services municipaux pour les modalités de fonctionnement. Cette éventualité avait été envisagée lors de l'élaboration de la loi de 96 sur la départementalisation, elle n'a pas été retenue. Doit-on l'envisager de nouveau maintenant ? Les conséquences pour les acteurs de terrain seraient certainement mineures, mais mériteraient d'être examinées avec attention. Au même titre, il n'est pas possible d'en ignorer les conséquences pour les personnels administratifs techniques et spécialisés (PATS) des SDIS qui rejoindraient les effectifs des conseils généraux (CG). Pour les sapeurs-pompiers, les plus touchés pourraient être les directeurs, les directeurs adjoints et autres emplois de direction qui deviendraient l'équivalent de chefs de services du CG avec une gestion et des moyens équivalents aux autres services.

• Formation

- Pourrait-on envisager de mutualiser les centres de formations et les coûteux plateaux techniques sur une base interdépartementale ?

La mutualisation des centres de formations a été mise en place pour les deux départements de l'Alsace. Il est évident à ce jour que cela ne fonctionne pas bien. Même si une convention a été faite, la mise en œuvre rencontre des difficultés. En effet, le déplacement et l'hébergement des personnels à former génèrent des problèmes. Si effectivement la mutualisation des plateaux techniques va de fait générer une économie, les déplacements, la mise en œuvre de conditions d'hébergement et leur coût de fonctionnement doivent être pris en considération. Fera-t-on en finalité une réelle économie ? On connaît aujourd'hui le coût de l'école nationale des officiers de sapeurs-pompiers, si sa mise en œuvre est justifiée et doit correspondre au niveau de secours que l'on souhaite pour notre pays, elle met en évidence que les coûts d'une mutualisation ne vont pas forcément dans le sens d'une économie.

- Est-il justifié que tous les sapeurs pompiers reçoivent une formation sur toutes les disciplines de leur métier ? Certaines formations sont-elles justifiées par l'activité opérationnelle, alors que les secours à victime et l'aide à personnes représentent 65 % du nombre d'interventions des SDIS ? Ne pourrait-on pas limiter certaines formations spécialisées à certains sapeurs pompiers qui utilisent réellement les capacités ainsi acquises (plongée sous-marine...) ?

Pour FORCE OUVRIERE, la polyvalence ou la connaissance de toutes les facettes (secours à personnes, incendie et opérations diverses) de l'activité des sapeurs-pompiers est indispensable quel que soit le statut, quelle que soit la durée d'exercice. En effet, les opérations sont semblables que l'on soit SPP, SPV, jeune ou plus ancien. En conséquence la formation doit permettre à tous d'appréhender, de gérer une situation donnée avec la meilleure efficacité pour les victimes et sécurité pour les intervenants. La polyvalence permet d'appréhender l'intervention dans sa globalité. Exemple lors d'une intervention pour feu: il peut y avoir des victimes à secourir en attendant l'arrivée de moyens adaptés et en même temps des techniques qui utilisent des moyens que l'on apprend à manœuvrer lors des formations opérations diverses. Le fait d'avoir une personne qui connaît tous les domaines permet d'agir avec plus de rapidité, d'efficacité et de sécurité. Toutefois les modalités d'apprentissage et leur répartition dans le temps peut être différente pour les SPP et les SPV. Elles pourront être adaptées à la disponibilité des SPV. Il n'est pas exclu d'envisager une forme d'apprentissage avec un tuteur qui permette un engagement plus rapide en intervention. De même certains modules ne sont pas indispensables pour avoir une action efficace et sécurisée en intervention attendre leur acquisition pour autoriser un engagement opérationnel n'est pas justifié.

En ce qui concerne les formations des spécialistes, les SDACR permettent d'identifier les besoins et les moyens humains à mettre en œuvre. En conséquence nous avons la faiblesse de penser que les moyens arrêtés par le Préfet après avis conforme du conseil d'administration sont justement dimensionnés aux besoins du département.

- Pourquoi les sapeurs pompiers volontaires reçoivent' ils une formation équivalente à celle des sapeurs pompiers professionnels, alors que leur temps d'engagement est en moyenne de 8 ans ?

Comme dit dans la réponse à la question précédente ce ne sont ni le statut, ni l'âge qui interviennent sur les conditions d'une intervention. Les moyens matériels engagés sont en adéquation avec la situation rencontrée et les moyens humains doivent avoir toutes les connaissances nécessaires pour les mettre en œuvre.

CONTRIBUTION SNSPP/PATS/CFTC

RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE PRÉPARATOIRE

MEC : 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 conduit aux dérives budgétaires constatées depuis la loi de départementalisation de 1996 et qui ont perduré après 2001.

Alors que la départementalisation des services d'incendie et de secours 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 départementaux d'incendie et de secours (SDIS), 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).

***SNSPP/PATS/CFTC** : La départementalisation, organisation idéale dans l'absolu, n'a permis, à ce jour, qu'à démontrer les faiblesses des budgets des collectivités de l'époque.*

De plus, les Présidents n'ont écouté que leurs Directeurs et ont abandonné le dialogue social (apparition du management !). Les budgets ont

doublé, voire plus, le service public a diminué, par contre le fonctionnement (petites voitures, avantages divers etc.), des systèmes informatiques incohérents, pour certains départements pas encore efficaces se sont multipliés. De plus, le rattrapage du retard pris sur les autres fonctionnaires territoriaux pour la mise en place du Régime indemnitaire (existant depuis 1986), remis à niveau seulement à partir de 2000 pour les SP de même que pour le temps de travail que nous évoquerons plus bas avec la mise en place de la filière ont seulement permis de mettre les SPP à niveau de ce qui se pratique dans la Fonction Publique.

Toutefois, les chiffres peuvent être avancés de différentes façons. En France, le budget de la Sécurité Civile s'élève à environ 5.5 milliards d'euros...dont entre autres,

- *4.2 milliards rien que pour les SDIS et collectivités territoriales pour 250 000 pompiers, soit 16 800 euros par pompier...*
- *100 millions d'euros pour les 2400 marins pompiers, soit 41 600 euros par pompier...*
- *300 millions d'euros pour les 7600 pompiers de Paris, soit 40 000 euros par pompier...*

Les SDIS coûtent donc 2.5 fois moins cher que les militaires pour qui le Sénat a voté, cette année encore, une poursuite de l'effort budgétaire ...

La Sécurité Civile en France, c'est donc 5.5 milliard d'euros qui comprennent la flotte aérienne, dont les hélicoptères, (par ailleurs, promis, paraît-il à une nouvelle peinture bleue) les UIISC, le déminage, etc. ...

Par contre, c'est bien connu, comme nous sommes « toujours en temps de guerre », nos autorités estiment que le Ministère de la Défense mérite amplement ses 47.5 milliards d'euros de budget...

MEC : La gouvernance des SDIS doit être clarifiée. Le rapport de mars 2008 de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale de l'administration parle d'une « *complexité administrative et financière* » et d'un « *enchevêtrement des compétences* ». La conséquence de cette situation est que chez les sapeurs pompiers parlent généralement de « double tutelle » (conseil général et État, représenté par la direction de la sécurité civile et les préfets), alors que ce sont les collectivités locales (départements, EPCI et communes) qui assurent la quasi totalité du financement des SDIS.

SNSPP/PATS/CFTC : *Le titre V ou un secrétariat d'Etat évoqué et avancé par notre organisation syndicale depuis de nombreuses années mériterait une meilleure attention (cf. livret bleu SNSPP/CFTC).*

- **Effectifs de sapeurs pompiers**

- MEC : Pourquoi les effectifs de sapeurs pompiers professionnels ont-ils 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 par an) ? Pourquoi le nombre de sapeurs pompiers professionnels continue-t-il à

augmenter fortement alors que l'effet de la réduction du temps de travail est terminé depuis 2004 ?

- MEC : Comment s'articulent dans les missions d'incendie et de secours les sapeurs pompiers professionnels et volontaires ? Pourquoi les proportions respectives sont-elles si différentes d'un département à l'autre ? Peut-on définir des critères d'analyse permettant de définir une proportion optimale ?

SNSPP/PATS/CFTC : *Il est vrai que le temps de travail a impliqué des recrutements. Mais il n'est pas la seule cause. Les sous effectifs constatés avant la départementalisation, et surtout la baisse des recrutements de SPV en sont la cause essentielle.*

L'articulation dépend de la sollicitation opérationnelle et de la volonté politique notamment par rapport au SDACR.

Le SNSPP reste convaincu de la nécessité du maintien des gardes de 24h avec équivalences.

- **Organisation du temps de travail**

MEC : Le directeur de la Sécurité civile a déclaré devant la MEC le 7 mai dernier que les dernières statistiques disponibles montrent qu'en moyenne les sapeurs pompiers professionnels effectuaient 89 gardes de 24 heures par an. 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 a précisé devant la MEC 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.

SNSPP/PATS/CFTC : Le chiffre de 89 gardes doit correspondre certainement, aux gardes moins les arrêts de maladie, la formation, etc.. Un fonctionnaire, quel qu'il soit, ne travaille pas non plus ses 151h mensuelles si l'on constate les mêmes critères. Les heures passées en interventions, sont peut être réalistes. Mais si on calcule le temps passé d'un militaire à la guerre, je pense que nous pourrions être surpris ! Il n'est pas compté le temps des Travaux d'intérêts Généraux qui dans certains départements font réaliser d'énormes économies aux collectivités comparées à d'autres (Entreprises de nettoyage, maçonnerie, entretien des véhicules etc).

MEC : La direction de la Sécurité civile 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...).

- MEC : Un sapeur pompier professionnel peut-il valablement maintenir ses capacités professionnelles avec aussi peu de temps consacré aux interventions ?

SNSPP/PATS/CFTC : Oui, si l'on revient aux gardes de 24h qui nous permettaient la manœuvre, l'instruction, l'entraînement physique, les visites de secteurs etc. A ce jour, dans les départements qui appliquent un autre temps de travail que le 24h, on peut constater que seulement le ¼ de ces tâches sont réalisées !

C'est pourquoi augmenter la formation est aujourd'hui incontournable. Les SPV assurent les mêmes missions que les SPP, la question de leur capacité opérationnelle se pose également. Ils doivent obtenir, à grade égal, les mêmes formations, à la fois pour la qualité du service à rendre, que pour leur propre sécurité ou la réussite des missions. On doit leur permettre toutes les formations sur un temps différent des SPP, mais en aucun cas différencier les formations selon que l'on est SPV ou SPP.

- MEC : 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 ? Quelles sont les conséquences sur la santé du régime de garde de 24 heures ?

SNSPP/PATS/CFTC : De 23 heures à 6 heures les SPP sont très peu payés aussi (24h=16h)... Quand à la santé des SPP, elle pourrait être améliorée en répartissant la charge de travail. Une fois de plus, le SPV n'a pas de repos compensateur et peut avant ou après son activité reprendre son travail ce qui est pour lui et son entourage un véritable risque...

- MEC : 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 ? Pour quelles raisons le double statut est-il pratiqué (organisation des opérations, niveau de rémunération insuffisant...)?

SNSPP/PATS/CFTC : Il est tout à fait normal que le SPP qui est un citoyen comme les autres puisse lui aussi s'impliquer dans la sécurité de ses concitoyens sur son temps libre. Cela s'appelle « faire un acte de civisme ». Certains le font pour augmenter leur expérience professionnelle, d'autre pour l'argent, d'autre parce que leur DDSIS a trouvé un moyen de contourner le cadre réglementaire par rapport aux repos compensatoires et aux heures supplémentaires. C'est le manque de cohérence entre les deux statuts SPP et SPV qui vous pousse à poser toutes ces questions.

• Missions des sapeurs pompiers

- MEC : Quelle est la perception des sapeurs pompiers de l'évolution de leurs missions, sachant que l'activité traditionnelle du sapeur pompier, son cœur de métier, « soldat du feu » (8 % du nombre des interventions), est maintenant devenue secondaire par rapport aux secours à victime et aide à personnes (65 % du nombre des interventions) ?

SNSPP/PATS/CFTC : Les SP ont toujours été proches de la population, le secours d'urgence reste leur cœur de métier d'ailleurs nous sommes les seuls à assurer 24h/24h des secours quel que soit le sinistre. C'est la notion même de service public gratuit, égalitaire, qu'aucune entreprise du secteur marchand ne pourrait réaliser.

- MEC : L'application du référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale d'urgence signé le 25 juin 2008 ne risque-t-il pas d'entraîner un accroissement de l'activité des sapeurs pompiers pour le transport de victimes, urgents et non urgent ? Comment les sapeurs pompiers perçoivent-ils l'évolution de leur métier sur des tâches qui sont également assurées par les ambulanciers privés placés auprès des SAMU ?

SNSPP/PATS/CFTC : Chacun son rôle, nous sommes en phase avec ce référentiel. Il n'y a qu'à regarder les économies faites au plan de la sécurité sociale depuis l'instauration du centre 15. Des doublons d'ambulances (privées et SP), des retards pris avec de plus en plus de plaintes, des morts qui auraient pu peut être, être évitées, des demandes des ambulanciers privés pour les aider à brancarder ! Où sont les économies ?

- MEC : Quel est le rôle des infirmières de sapeurs pompiers, qui ont le statut de sapeur pompier volontaire et dont le recrutement a été particulièrement important au cours des dernières années ? Quels actes médicaux sont-elles amenées à effectuer et leur implantation dans les SDIS ne double-t-elle pas avec la couverture du territoire des SAMU/SMUR ?

SNSPP/PATS/CFTC : Les infirmiers SP sont protocolés pour prendre en charge, entre autres, la douleur des victimes, c'est un progrès important. Le SAMU n'a pas les moyens d'assurer ce type de soin, il se consacre aux urgences vitales. De plus, le SAMU n'est implanté que dans les secteurs urbains. La désertification rurale ne fait que creuser des inégalités en matière de secours à personnes.

SNSPP/PATS/CFTC : De plus, la formulation féminine que vous faites de notre métier est amusante et témoigne de la représentation sociologique que la représentation nationale a de la plus importante des professions de santé de France. Il est vrai que le médecin est un homme et l'infirmière une femme...Il est temps de regarder précisément la démographie des professions de santé...

- Concernant les « infirmières » de sapeurs-pompiers, il s'agit de professionnels de santé qui assurent des missions multiples au sein des SDIS et ne passent pas l'essentiel de leur temps en intervention. Nous ne servons pas qu'à cela. Le recrutement a été particulièrement important ces dernières années car le cadre réglementaire date de 2000 et que nous répondons à un besoin croissant des sapeurs-pompiers sur l'ensemble des missions du SDIS et sur le développement d'une santé au travail balbutiante au sein des SP.

- Les actes effectués par les infirmiers sont cadrés par le Code de la santé publique ils se décomposent en :

1. actes du rôle propre infirmier
2. Actes sur prescription médicale (Après qu'un médecin ait examiné le patient et formulé une prescription écrite datée et signée)
3. Actes sur protocoles, (lorsque la victime n'a pas encore pu être examinée par le médecin). Il existe 3 types de protocoles : Protocoles de soins, de soins d'urgence, d'antalgie)
4. Actes entrant dans le cadre des nouvelles formes de coopérations entre professionnels de santé comme recommandé par la Haute Autorité de Santé

L'ensemble de cette démarche se fait sous la responsabilité du médecin-chef du SDIS. C'est ce qui gêne les Samu qui souhaiteraient récupérer le commandement de ce dont ils ne prennent pas la responsabilité, et qu'ils combattent pour des raisons essentiellement corporatistes. Cette démarche est souvent soumise à l'avis des universités de médecine, des conseils de l'Ordre médical comme infirmier...La SFMU (à la botte des urgentistes hospitaliers et souvent assimilé à un syndicat plus qu'à une société scientifique), n'ayant dans le domaine de la paramédicalisation aucune expérience significative.

- Les actes médicaux et paramédicaux sont avant tout à destination des sapeurs-pompiers dans le cadre de la prévention des accidents opérationnels par une surveillance de leur condition physique, médicale et par un soutien sanitaire associé à un secours d'urgence de proximité. Cette compétence technique est mise au service de la population en complément des moyens secouristes des SDIS.
- La complémentarité avec les SMUR est soit territoriale, technique ou numéraire. En effet, le maillage territorial des SSSM présente un intérêt dans la rapidité d'intervention de ses moyens au bénéfice d'une prise en charge précoce des victimes nécessitant une prise en charge supérieure aux simples actions secouristes. La complémentarité technique est basé sur le fossé qui existe actuellement entre le secourisme (et les actes ambulanciers) et la médicalisation. Entre les deux il n'existe pas de réponse aux yeux des médecins des SAMU alors que le bénéfice des ISP est largement prouvé notamment dans le cadre d'un bilan et d'une surveillance des victimes par un professionnel de santé dotés de matériels diagnostiques objectifs et dans l'administration de thérapeutique d'urgence en attente de renfort médical ou adaptée à la prise en charge de la douleur (morphine...) ou à l'amélioration rapide d'un malaise (resucrage, corticoïdes...). A défaut, ces victimes seraient prises en charge avec retard (attente du SMUR ou attente d'être vue par un médecin aux urgences) et de manière moins adaptées par les secouristes (transport d'une fracture douloureuse sans antalgique...). La présence d'un professionnel de santé de haut niveau permet de plus de laisser certains usagers à domicile et d'économiser ainsi un transport puis un passage aux urgences.
- La complémentarité est enfin numéraire car devant les problématiques de recrutement de médecins hospitaliers et de crédits budgétaires, la spécialisation des hôpitaux obligeant à des transferts de patients de plus en plus fréquents, les équipes des SMUR présentent des carences de disponibilités qui aboutissent à des retards ou des défauts de prise en

charge médicale des victimes qui heureusement peuvent bénéficier au moins d'une prise en charge paramédicale sur protocoles et prescription.

- Concernant le doublon entre SMUR et ISP, il est intéressant de noter que si nous faisons doublon, c'est que nous avons à leurs yeux la même capacité donc si 1 ISP remplace 1 conducteur, 1 médecin et 1 infirmière du SMUR, les parlementaires ont trouvé une source d'économie majeure pour la sécurité sociale !!!

- Les ISP sont les moteurs du SSSM
- Les ISP sont efficaces dans leur fonction.
- Ils sont des acteurs SSSM de proximité et relation de confiance avec les SP
- Indispensable pour maintenir les connaissances des SP lors des formations : Personnes ressources pour le soutien sanitaire et le secours à personne
- Statut, carrière et filière

- MEC : Présenter les revendications des sapeurs pompiers professionnels et volontaires ; reconfiguration de la filière, avancement de carrière et promotions, nouvelle bonification indiciaire (NBI), réévaluation de l'allocation de vétérance et de la vacation horaire de sapeurs pompiers volontaires, dispositifs de fin de carrière...

- MEC : Quelle justification y-a-t-il à ce que l'organisation de la filière des sapeurs pompiers professionnels soit si spécifique par rapports aux autres corps de fonctionnaires territoriaux ? Quels sont les avantages et les inconvénients d'une gestion de personnel des sapeurs pompiers par la direction de la Sécurité civile et la CNSIS, alors que celle des autres fonctionnaires territoriaux est assurée par la direction générale des Collectivités locales et le CSFPT ?

SNSPP/PATS/CFTC : En leur qualité de fonctionnaires territoriaux, seul les SPP ont des vies humaines entre leurs mains, ce qui impose le maintien des acquis et de l'expérience chaque jour travaillé. Une gestion plus spécifique au regard de cette incomparabilité avec les autres fonctionnaires est indispensable et permettrait d'éviter des demandes reconventionnelles par d'autres filières.

MEC : Expliquer et justifier le taux d'encadrement des sapeurs pompiers professionnels (1 colonel ou lieutenant-colonel pour 70 sapeurs pompiers professionnels) au regard de celui qui prévaut par exemple dans l'armée.

SNSPP/PATS/CFTC : le tableau ci-dessous, devrait permettre à la MEC de revoir ces affirmations :

Grades	SP	Gendarmes	Police	Armée air	Armée terre	Marine
% d'officiers	2.68	5.92	9.09	1.10	11.90	12.04
Nombre officiers	6400	6133	13190	6900	16000	5150

Généraux	0	57	45	120	202	65
Colonels	153	309			1021	
Lieutenant colonels	438	1582	1700 commissaires		5135	Lieut/colonels et commandants
Commandants	733					
Capitaines	1618	4185	11445		9746	
Lieutenants	819					
Majors	2650					
Effectifs	238.000	103.481	145.000	63.000	133.947	42.752
Budgets	5.5 M€	8M€	8.8M€	50.5 M€ (Budget armées)		

Après de nombreuses recherches, impossibilité de trouver la répartition des effectifs de l'Armée de l'air et de la Marine.

MEC : Une plus grande intégration des SDIS dans les services départementaux peut sembler l'évolution logique de la démarche de décentralisation entreprise en 1996. Quelles en seraient les conséquences pour les sapeurs pompiers ?

SNSPP/PATS/CFTC : Il s'agit d'un aspect purement financier, les conséquences sur les SP au quotidien sont minimales. Les missions seront les mêmes, si les élus diminuent les moyens, c'est la population qui va subir cette baisse. C'est de leur responsabilité.

- **Formation**

MEC : La formation des sapeurs pompiers est assurée par l'Ecole nationale supérieure des officiers de sapeurs pompiers (ENSOSP, à Aix les Milles) et par environ 80 écoles départementales (le seul exemple de mutualisation est dans les deux départements d'Alsace).

MEC : 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. En moyenne nationale, un SDIS consacre annuellement 1 million d'euros en crédits de formation.

MEC : 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 jour. 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 professionnels 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.

- MEC : Pourrait-on envisager de mutualiser les centres de formations et les coûteux plateaux techniques sur une base interdépartementale ?

SNSPP/PATS/CFTC : oui, avec un niveau de formation, Départemental Régional ou Zonal et National

- MEC : Est-il justifié que tous les sapeurs pompiers reçoivent une formation sur toutes les disciplines de leur métier ? Certaines formations sont-elles justifiées par l'activité opérationnelle, alors que les secours à victime et l'aide à personnes représentent 65 % du nombre d'interventions des SDIS ? Ne pourrait-on pas limiter certaines formations spécialisées aux certains sapeurs pompiers qui utilisent réellement les capacités ainsi acquises (plongée sous-marine...)?

SNSPP/PATS/CFTC : Oui, il est justifié que les SP reçoivent une formation généraliste de base. En effet, quand on part pour une intervention, on ne sait jamais réellement ce qu'elle est, ni même ce qu'elle risque devenir. De plus, c'est le SDACR (et donc les élus avec le Préfet) qui détermine le besoin en équipes spécialisées. Il apparaît évident de pouvoir limiter certaines formations en fonction des risques réels connus et des bassins de risques. La pluridisciplinarité c'es SP permet d'optimiser le potentiel de garde.

- MEC : Pourquoi les sapeurs pompiers volontaires reçoivent une formation équivalente à celle des sapeurs pompiers professionnels, alors que leur temps d'engagement est en moyenne de 8 ans ?

SNSPP/PATS/CFTC : Parce que la victime doit recevoir le même niveau de soin d'un SPP que d'un SPV.



**AUDITION DU COLONEL RICHARD VIGNON
PRESIDENT DE LA FEDERATION NATIONALE
DES SAPEURS-POMPIERS DE FRANCE
PAR LA MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE
DE L'ASSEMBLEE NATIONALE SUR LE FINANCEMENT DES SDIS
28 MAI 2009**

1. La sécurité civile, un financement complexe à réformer

D'emblée il convient de constater que la sécurité civile n'est pas aussi budgétivore que le laissent supposer certains écrits ou propos. Ainsi, selon les comptes de gestions 2007, le budget global des SDIS s'élève à 4,217 milliards d'euros¹, pour 250 000 sapeurs-pompiers et 4 millions d'interventions par an. Il est, par conséquent, à périmètre identique, bien inférieur à celui du Ministère de la culture (15,66 milliards d'euros en 2008²) ou surtout du Ministère de l'agriculture (27,8 milliards d'euros³). Il se situe surtout dans la moyenne des pays développés, qu'on le mesure en pourcentage du PIB (0,28%, contre 0,21% au Royaume-Uni ; 0,32% en République tchèque et 0,35% en Allemagne, idem Canada et Japon⁴) ou en coût par habitant (79 €, contre 66 € au Royaume-Uni et 84€ en Allemagne).

Ce budget se caractérise également par la modestie de l'engagement financier direct de l'Etat. La contribution de ce dernier s'élève en effet à 900 millions d'euros, dont seulement 418 millions sont affectés au ministère de l'Intérieur pour ses missions de sécurité civile, ce qui représente 2,6% du budget de 15,68 milliards d'euros de budget du Ministère de l'Intérieur en 2008. Sur ces 418 Mns €, seuls 28 Mns (contre 67 Mns en 2006 et 37,5 Mns en 2007) vont au financement des SDIS au titre du Fonds d'aide à l'investissement (FAI), pour une très large part affectés à la prise en charge du déploiement du réseau de radiocommunications ANTARES, le solde allant essentiellement au financement des moyens nationaux (moyens aériens, UIISC...) et de la Brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP).

Ces chiffres ne doivent pas masquer l'apport financier indirect que réalise l'Etat. En effet, ce dernier contribuant largement aux finances des départements par l'intermédiaire de la DGF, il convient d'intégrer cette donnée dans la réflexion sur le financement des SDIS. Cette idée nous conduirait à relativiser fortement le discours porté par certains élus selon lequel « qui paie, commande ». Une étude pourrait ainsi être utilement menée pour évaluer la part que prend indirectement l'Etat dans le financement des SDIS.

¹ source : direction générale des finances publiques in Statistiques des SIS, DDSC, 2008, pp 52 et 57

² Statistiques de la culture, chiffres clés 2008, ministère de la Culture et de la Communication, Délégation au développement et aux affaires internationales, Département des études, de la prospective et des statistiques

³ Rapport n° 0276-3 de M. Nicolas FORISSIER, député, rapporteur spécial de la commission des Finances, sur les crédits de la mission Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales ; Développement agricole et rural du PLF 2008, Assemblée nationale, 11 octobre 2007

⁴ Enquête Lamotte-FNSPF sur Les SDIS et les SIS en Europe, septembre 2007

2. Une évolution des dépenses maîtrisée

La progression des dépenses est de 2% : ce qui est raisonnable si on observe que l'augmentation du nombre d'interventions est de 5% en moyenne par an. Ce chiffre s'explique également par la très nette décélération observée des dépenses des SDIS, dues sur la période antérieure à la modification du périmètre des charges des SDIS liée à la mise en œuvre de la « départementalisation » décidée par la loi du 3 mai 1996. Une analyse plus fine révèle également une maîtrise progressive de ces dépenses à périmètre constant. Ainsi, la croissance annuelle des dépenses de fonctionnement des 40 SDIS conventionnés avec le conseil général s'est réduite au fil des ans passant de +7,2% en 2006 à +3,8% en 2009 et augmentera en 2010 de 2,7%⁵

Là encore, un comparatif révèle que l'évolution des dépenses des SDIS est bien mieux maîtrisée que de nombreux autres postes. Ainsi, elle est inférieure à l'augmentation des dépenses totales des collectivités territoriales (+ 5,7% entre 2005 et 2006, et + 6,2% entre 2006 et 2007)⁶ et à l'évolution des dépenses des départements entre 2006 et 2007 pour les missions suivantes : dépenses d'action sociale obligatoire (+ 4,3%), voirie (+6,6%)⁷ ; -Elle est comparable à l'augmentation de 3,7% des crédits de paiement de la police nationale entre 2007 et 2008⁸... sans que l'on parle pour elles d'inflation budgétaire.

Si l'augmentation du nombre d'interventions réalisées par les sapeurs-pompiers a un impact évident sur l'accroissement des dépenses, cette corrélation doit cependant être appréhendée avec prudence, du fait de la fixité de 72% des charges des SDIS. De nombreux autres facteurs expliquent cette évolution, comme par exemple :

- l'amélioration significative du niveau de réponse opérationnelle des SDIS. Pour ne prendre que quelques exemples : les effectifs de garde se sont accrus de 28% des effectifs en garde –en journée, en semaine- entre 1996 et 2006, dont une augmentation de la part des sapeurs-pompiers volontaires ; un effort de remise à niveau des casernements et des matériels (encore inachevé, notamment en matière immobilière) lié à l'hétérogénéité des situations héritées de la gestion communale et aux évolutions de la société a été réalisé ;
- l'harmonisation des régimes de gestion des personnels liés à la mise en place des corps départementaux ;
- un certain nombre de dépenses de personnel liées à la mise en œuvre de dispositions générales de la fonction publique (temps de travail, régime indemnitaire, NBI, accords DURAFOR et JACOB...) indépendantes de l'action des sapeurs-pompiers professionnels, et dont l'application à ces derniers s'effectue trop systématiquement

⁵ source : enquête Lamotte-ADF-FNSPF sur le financement des SDIS., p. 49

⁶ source : DGCL, Les collectivités locales en chiffres 2008

⁷ source : Les budgets primitifs des départements 2007, DGCL

⁸ source : rapport n° 0276-39 de M. Michel DIEFENBACHER, député, rapporteur spécial de la commission des Finances, sur les crédits de la mission Sécurité du PLF 2008, Assemblée nationale, 11 octobre 2007

de manière tardive et dans un esprit polémique dont sont largement exonérés les autres corps ou filières ;

- la réalisation en nombre croissant, sur décision des CASDIS 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 ;
- de certaines dérives constatées il est vrai –la FNSPF les dénonce régulièrement et appelle les autorités de tutelle à y remédier- dans le domaine de la formation, des achats ou de la normalisation (notamment à défaut d'utilisation effective des instruments de mutualisation prévus par la loi : EPIDIS), qu'une réflexion conjointe entre l'Etat, les élus, la profession et les industriels doit permettre de corriger (cf. à ce propos les débats lors de la CNSIS du 3 mars 2009).

L'augmentation des dépenses des SDIS observée depuis 1996, bien qu'en très nette décélération, ne peut donc être mise sur le compte d'une organisation déficiente liée à l'existence d'une double tutelle non propice à l'application du principe « qui paye commande » (d'autant plus que la définition des moyens dans le cadre du SDACR arrêté par le préfet s'effectue après avis conforme du CASDIS).

3. Le risque d'un plafonnement des dépenses

Il n'est, cependant, pas question pour la FNSPF de nier la nécessité pour les SDIS de prendre part à l'effort national engagé pour maîtriser les dépenses et la dette publique. Certes, les élus et les sapeurs-pompiers en charge de la gestion des SDIS doivent poursuivre leur action en vue d'offrir à chacun de nos concitoyens en tout point du territoire un service rapide, performant, à coût maîtrisé. Cependant, le montant des dépenses ne sauraient être outrancièrement plafonnés ou rationnés, sauf à :

- diminuer la qualité des secours à travers l'augmentation des délais d'intervention et la réduction de la capacité de réponse opérationnelle et des niveaux de formation et d'équipement, alors que nos concitoyens expriment des attentes croissantes envers les services publics en matière de sécurité, de santé et d'environnement, exposant leurs responsables à un phénomène croissant de judiciarisation ;
- ne plus effectuer les prestations de service ou les missions à caractère social aujourd'hui réalisées en nombre croissant par les SDIS, en dehors du champ légal, à la demande de leurs autorités de tutelle ou de manière contrainte, afin de pallier, dans une logique d'aménagement du territoire et de proximité avec la population, et souvent sans compensation financière intégrale, la carence ou le désengagement des acteurs publics ou privés normalement compétents ;
- transférer sur ces autres acteurs la charge des dépenses induites, sans bénéfice pour les finances publiques.

Un tel rationnement viderait d'emblée d'une bonne part de sa substance l'objectif annoncé du Président de la République et du Gouvernement de renforcer, à la suite de la parution le 17 juin dernier du Livre blanc pour la défense et la sécurité nationale, nos capacités de sécurité civile, dont les sapeurs-pompiers constituent, de par la Loi, les principaux acteurs. Il serait également en totale contradiction avec « l'opposition à tout encadrement de la dépense publique locale » exprimée par les associations nationales d'élus⁹

4. L'attachement de la FNSPF à la compétence partagée confirmée par la LMSC

L'augmentation des dépenses pose plutôt la question (jamais tranchée depuis 1996) du mode de financement des SDIS et de l'opportunité de ne pas faire supporter leur charge sur les seuls départements, mais de trouver d'autres contributeurs en cohérence avec leur organisation, leurs missions et leurs bénéficiaires (communes et EPCI, Etat, entreprises génératrices de risques, fiscalité additionnelle...). Elle traduit une amélioration de la qualité du service, grâce à l'investissement financier des collectivités territoriales, en particulier des départements.

a. L'étatisation, une hypothèse improbable

Si l'étatisation, qui a été relancée de manière unilatérale, dans le contexte des travaux du comité BALLADUR pour la réforme des collectivités locales¹⁰, est une hypothèse apparemment assez improbable, à la lecture des positions exprimées par les représentants des autorités de tutelle, la FNSPF n'exprime aucune a priori, pour peu que soit préalablement démontré l'utilité et l'absence d'effets pervers de cette hypothèse pour le modèle français de sécurité civile.

b. La conseilgénéralisation, une hypothèse inutile, dangereuse et refusée par les Président de Conseils généraux

En revanche, le transfert de la gestion des SDIS au conseil général, qualifiée souvent de conseilgénéralisation des SDIS, apparaît à la FNSPF comme une solution inutile et dangereuse pour la sécurité civile. En effet, l'hypothèse d'un transfert de la gestion des SDIS aux départements est en premier lieu très largement inutile, dans la mesure où le conseil général et ses représentants détiennent d'ores et déjà l'ensemble des pouvoirs nécessaires à la maîtrise de la gestion administrative et financière des SDIS à travers l'essentiel des pouvoirs de gestion de ces établissements publics (majorité des contributions financières, renforcée par une possibilité de conventionnement pluriannuel ; majorité des sièges et présidence de droit du conseil d'administration), la majorité des sièges à la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS), la faculté déjà existante pour les SDIS et les conseils généraux de conclure des conventions de coopération dans tous les domaines d'intérêt avéré.

⁹ cf. la Déclaration commune des Présidents de l'AMF, de l'ADF et de l'ARF lors de la Conférence Nationale des Exécutifs du 26 mars 2009.

¹⁰ Résolution adoptée par les présidents de conseils généraux lors du séminaire du 17 décembre 2008 (demande majoritaire), et par le dépôt le lendemain à l'Assemblée nationale d'une proposition de loi de M. Jean-François MANCEL, député, « rétablissant les compétences de l'Etat en matière d'incendie et de secours »

Elle se révèle également être une solution dangereuse au regard de ses effets potentiels à savoir le risque d'une césure totale entre les autorités responsables du pouvoir de police (maires, préfets) et les autorités responsables de la gestion administrative et financière (les départements), qui semble particulièrement inopportune.

La conseil généralisation impliquerait en effet une remise en cause totale du modèle français de sécurité civile hérité de l'histoire et réaffirmé par la Loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 et son annexe, fondé sur la prépondérance de l'engagement des citoyens dans l'organisation des secours, la primauté des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires parmi les différents acteurs de la sécurité civile, et le maillage serré de l'ensemble du territoire par les services d'incendie et de secours, gage de la proximité, de la continuité et de la gratuité des secours pour l'ensemble de nos concitoyens.

Elle pourrait engendrer des effets pervers considérables. Ainsi, au niveau opérationnel, un transfert de la gestion des SDIS aux départements porterait une atteinte irrémédiable au volontariat, déjà très fragilisé, étroitement dépendant, quant à ses effectifs et à sa disponibilité, du lien avec les communes, les maires et de l'attachement à la défense d'un territoire. Elle risquerait par ailleurs d'affecter gravement la mise à disposition par les maires durant leur temps de travail de leurs agents sapeurs-pompiers volontaires, essentielle au fonctionnement de nombreux centres, notamment en journée, et à la continuité des secours, de susciter la création ou la re-crédation de corps d'incendie et de secours communaux ou intercommunaux, d'encourager, en raison même des responsabilités légales des maires dans le domaine du retour à la vie normale, l'apparition ou le développement au niveau local d'unités bénévoles, avec des risques d'empiétement accru sur les missions des sapeurs-pompiers et au détriment de la bonne coordination des secours (exemple des comités communaux feux de forêts dans le Midi) .

Au niveau financier, la cristallisation du financement des communes et des EPCI aux budgets des SDIS opérée à travers la substitution d'une réfaction de leur DGF au versement de contributions aurait pour effet préjudiciable, tout en figeant des inégalités souvent importantes et injustifiées, de priver à l'avenir les départements de la possibilité de réduire ponctuellement la contribution financière des communes ou des EPCI confrontés à une raréfaction brutale de leurs ressources financières (délocalisation, faillite...), afin de les aider à surmonter cette situation. En outre, la réalisation des économies de gestion recherchées à travers un transfert intégral de la gestion et du financement des SDIS aux départements (au demeurant dérisoire et non prouvées), apparaît très largement illusoire. Au contraire, un impact inflationniste est à redouter en raison même du changement même de comportement des maires (passés du statut de pourvoyeurs de sapeurs-pompiers volontaires et de terrains pour les casernements à celui de demandeurs de moyens matériels et humains au département au titre de leur pouvoir exclusif de police).

La FNSPF observe d'ailleurs que cette hypothèse est majoritairement rejetée par les présidents de conseils généraux eux-mêmes (cf. les résultats de la consultation des intéressés opérée par M. le Président DOLIGE, audition par la Mission du 2 avril 2009).

c. L'adhésion de la FNSPF au système de gouvernance partagée

La FNSPF adhère, quant à elle, totalement à l'organisation institutionnelle des SDIS confortée par la loi du 13 août 2004 (établissements publics autonomes dans le cadre de la compétence partagée entre l'Etat et les collectivités territoriales) voulue par l'actuel Président de la République, et à la consolidation de leur financement pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, le principe de la compétence partagée constitue un principe historique et juridique fondateur du modèle français de secours, indépendamment des évolutions législatives successives. Par ailleurs, ce principe, réaffirmé par la loi du 13 août 2004 et son annexe, nous est envié par de nombreux pays étrangers, car il permet de concilier, dans l'intérêt des finances publiques par l'ancrage aux collectivités territoriales, la proximité et la solidarité avec les populations et les territoires nécessaires à la distribution des secours au quotidien dans le cadre d'une organisation basée sur la complémentarité entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires ; par les prérogatives opérationnelles dévolues à l'Etat, la possibilité de s'appuyer en premier ressort sur la force de frappe offerte par les 260 000 sapeurs-pompiers, civils et militaires (la moitié des forces de sécurité disponibles au service de la protection des populations), dans le cadre d'un dispositif coordonné permettant d'assurer la montée en puissance et la solidarité aux niveaux zonal et national dans la gestion des crises.

De plus à travers l'organisation institutionnelle découlant de cette compétence partagée, les élus peuvent faire valoir – et l'ont déjà fait – leur point de vue. Ainsi, ces derniers disposent d'une nette majorité au sein de la CNSIS avec 20 voix, contre 10 aux représentants des sapeurs-pompiers et 5 à l'Etat. Dans le même ordre d'idées, la CCEN, qui compte sur 22 membres, 15 élus et 7 représentants de l'Etat, est une instance permettant aux élus d'exprimer majoritairement, hors la présence des sapeurs-pompiers, leur avis sur les projets de textes soumis à la CNSIS, notamment quant à leur impact budgétaire. Ainsi, les exemples où les élus ont fait valoir leur position, sont nombreux et récents. Ainsi, lors de la CNSIS du 19 novembre 2008, ils ont refusé de se prononcer sur le projet d'arrêté relatif à la mise en œuvre du référentiel portant sur l'organisation du secours à personnes et de l'aide médicale urgente, afin d'exprimer leur mécontentement sur l'absence d'étude préalable, par l'Etat, de son impact financier.

La FNSPF est confortée dans cette position par les décisions prises par les autres Etats européens. On constate ainsi, ces dernières années, un élargissement des missions des SIS (NRBC, terrorisme) dans l'ensemble des pays européens, y compris les régimes fédéraux¹¹, avec nationalisation des missions pour les crises de grande ampleur.

¹¹ cf. source : enquête Lamotte-FNSPF sur Les SDIS et les SIS en Europe, septembre 2007

5. Les propositions de la FNSPF

Le problème aujourd'hui posé aux SDIS n'est donc pas un problème d'organisation, mais un problème lié à l'insuffisance et à l'inadéquation de leur structure de financement (les départements supportant seuls l'augmentation de leurs dépenses réelles) tant à leur organisation institutionnelle qu'à la nature et à l'évolution de leurs missions :

La FNSPF propose depuis de nombreuses années plusieurs pistes de financement complémentaire (elle n'est pas la seule et le débat n'est pas nouveau ; la quasi-totalité de ces pistes figurent déjà notamment dans le rapport d'évaluation de la départementalisation des SIS remis en juin 2000 au Premier ministre par M. Jacques FLEURY, alors député) :

- déplaçonnement des contributions communales et intercommunales ;
- possibilité pour les départements de modifier le taux de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) ;
- fiscalisation au moins à titre additionnel (comme d'autres établissements publics : ordures ménagères, eau, transport) ;
- augmentation de la part de l'Etat (FAI, risque particulier) ;
- assurance-maladie et hôpitaux : le dispositif de santé doit financer les SDIS en proportion de la prestation qu'ils lui apportent ;
- entreprises génératrices de risques.

Il convient d'étudier chacune d'elles avec sérénité et objectivité pour adapter le mode de financement aux enjeux futurs de la sécurité civile tels qu'ils ont été fixés par le Président de la République dans le cadre du Livre blanc de la défense et de la sécurité nationale en juin 2008.

**MISSION D'EVALUATION ET DE CONTROLE DE LA COMMISSION DES
FINANCES DE L'ASSEMBLEE NATIONALE SUR LE FINANCEMENT DES
SERVICES D'INCENDIE ET DE SECOURS.**

Réponses au questionnaire préparatoire à l'audition du jeudi 28 mai 2009

1) Effectifs de sapeurs pompiers

-Pourquoi les effectifs de sapeurs pompiers professionnels ont-ils 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 par an) ?

-Le choix de l'année 1999 comme année de référence doit conduire, dans un souci d'exactitude, à pondérer le nombre d'interventions par l'**impact exceptionnel des tempêtes** de décembre. Même si elles n'ont pas affecté l'ensemble du territoire, ces tempêtes sont, par leur ampleur, à l'origine d'un pic conjoncturel dans l'activité opérationnelle des SDIS, dont le niveau moyen en début de période ressort à 3,3Mns d'interventions (3,2 en 1996 ; 3,19 en 1997 ; 3,43 en 1998 ; 3,52 en 2000).

-Sur ces bases, l'**augmentation réelle du nombre d'interventions apparaît de 15,6 % par rapport à 1998**, soit un niveau beaucoup plus comparable à l'évolution des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels.

-**Ceci étant, le nombre d'interventions est un bien médiocre indicateur**, dans la mesure où il ne constitue **ni le seul ni le meilleur déterminant des effectifs de sapeurs-pompiers** (ainsi le cabinet Lamotte, dans ses études sur les SDIS pour le compte de l'ADF, établit-il le degré de fixité des charges des SDIS à 72%).

Il convient dans cette perspective de prendre également en considération :

- **le temps passé en intervention** : à cet égard, la lutte contre l'incendie représente 25% du temps d'intervention, alors qu'elle ne constitue que 8% du nombre d'interventions ;
- **mais surtout, 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 : il s'agit là du principal déterminant des effectifs de sapeurs-pompiers, le nombre d'interventions n'ayant par rapport à lui qu'un effet marginal.

Ainsi, l'augmentation des effectifs et des dépenses afférentes est-elle tout particulièrement le reflet de **l'amélioration significative du niveau de réponse opérationnelle des SDIS** :

- augmentation de 28% des effectifs en garde –en journée, en semaine- entre 1996 et 2006 ;
- augmentation sur la même période de 463% de l'effectif en astreinte programmée en journée en semaine ;
- augmentation de 615% de l'effectif en astreinte programmée la nuit, les week-ends et jours fériés

(source : *Enquête sur les SDIS, les services d'incendie et de secours en Europe* cabinet Lamotte- pour ADF-FNSPF, diaporama de présentation au congrès de la FNSPF, Clermont-Ferrand, 28 septembre 2007, pp 33 et 34).

Le solde de l'augmentation des effectifs de sapeurs-pompier professionnels s'explique par l'impact de l'environnement législatif et réglementaire (réforme du régime indemnitaire –la dernière filière de la fonction publique territoriale ; harmonisation liée à la départementalisation ; 35 heures).

-Enfin, une analyse comparée de la situation des **services d'incendie et de secours (SIS) français par rapport aux 12 pays européens comparables** car disposant d'une organisation reposant sur le volontariat (Portugal, France, Allemagne, Liechtenstein, Hongrie, Luxembourg, Autriche, République tchèque, Pologne, Suisse & Croatie) fait ressortir que si la France se situe au **1^{er} rang pour sa superficie et au 2^{ème} rang pour la population défendue**, les SIS français se situent au **10^{ème} ou au 11^{ème} rang pour le nombre total de sapeurs-pompier professionnels ou volontaires, ainsi que pour le nombre de sapeurs-pompier par zone de 100 km² ou par tranche de 100 000 habitants.**

Les SIS français effectuent **36% des interventions** survenant sur le territoire des 12 pays analysés avec **seulement 9,8% des effectifs.**

(source : note du Col ER Jean-François SCHMAUCH au président de la FNSPF, 24 mai 2009).

-Pourquoi le nombre de sapeurs pompiers professionnel continue-t-il à augmenter fortement alors que l'effet de la réduction du temps de travail est terminé depuis 2004 ?

-L'examen des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels fait apparaître certes une poursuite de leur augmentation, mais avec une très nette décélération depuis :

Effectifs de sapeurs-pompiers professionnels (SSSM inclus) :

1999	29494	
2000	30582	+ 3,6%
2001	31749	+ 3,8%
2002	33727	+ 6,2%
2003	35451	+5,1%
2004	36839	+3,9%
2005	37780	+ 2,5%
2006	38064	+ 0,7%
2007	38668	+ 1,5%

Source : Statistiques des services d'incendie et de secours 2008, Direction de la défense et de la sécurité civiles, p 21.

Ces chiffres démontrent clairement **l'impact de l'harmonisation liée à la départementalisation entre 2000 et 2001, puis des 35 heures entre 2002 et 2004** sur l'augmentation des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels, et la **très nette décélération** de cette hausse observée **depuis 2005**.

-Ils doivent être mis en rapport avec **l'évolution des dépenses de personnels dans les collectivités territoriales** (et notamment les départements, chefs de files des SDIS), sans que l'on parle pour elles d'explosion financière incontrôlée :

Frais de personnel (en %)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ensemble collectivités territoriales	+3,9	+4,4	+5,4	+3,4	+5,8	+4,5	+5	+7
Départements	+5	+ 7	+7,8	+8	+17,8	+6,9	+7,8	+16,2

Sources : Direction générale de la comptabilité publique et Direction générale des collectivités locales , Tableau des effectifs de la fonction publique territoriale au 31 décembre 2005 in *Les collectivités locales en chiffres 2008*, p 108

-L'enquête SDIS 2008 réalisée par le Cabinet LAMOTTE pour le compte de **l'Assemblée des Départements de France** sur la base des réponses de 95 des 96 SDIS (février 2009) relève ainsi que « *l'évolution des dépenses de personnel, après avoir connu des hausses très importantes jusqu'en 2006 (réforme de la filière des SPP, ARTT, mise à niveau départementale) s'oriente désormais vers des rythmes d'évolution tout à fait comparable au reste de la fonction publique territoriale.* » (p 9)

Cette enquête indique que les 57 SDIS qui ont une visibilité sur les recrutements jusqu'en 2011 envisagent le recrutement de 1272 sapeurs-pompiers professionnels, soit + 5,4% d'augmentation des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels sur 4 ans.

- Comment s'articulent dans les missions d'incendie et de secours les sapeurs pompiers professionnels et volontaires ? Pourquoi les proportions respectives sont-elles si différentes d'un département à l'autre ? Peut-on définir des critères d'analyse permettant de définir une proportion optimale ?

-La proportion entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires au niveau national est respectivement de 16 et 84%.

La loi prévoit qu'à formation équivalente les sapeurs-pompiers volontaires, ont indistinctement vocation à participer aux mêmes missions que leurs collègues professionnels, seuls les emplois supérieurs de direction étant par principe exercés par des professionnels, du fait de la permanence qu'ils exigent.

Ce principe de complémentarité, héritage des valeurs des sapeurs-pompiers, fait à la fois :

- **l'originalité du modèle français d'incendie et de secours** (qu'il distingue à la fois du modèle allemand, où les volontaires sont des auxiliaires des professionnels, du modèle anglais, très majoritairement professionnalisé, où les volontaires ont une vocation supplétive, ainsi que du modèle autrichien où les sapeurs-pompiers volontaires n'assurent que la lutte contre l'incendie) ;
- **sa force**, dans la mesure où il permet d'assurer à coût maîtrisé des secours rapides et efficaces à nos concitoyens en tout point du territoire, et de mobiliser des effectifs importants en cas de crise majeure.

-L'hétérogénéité des proportions respectives de sapeurs-pompiers professionnels et volontaires observée **entre les départements relève principalement de l'indice de sollicitation opérationnelle** des départements : **au-delà d'un certain seuil**, cette sollicitation devient incompatible avec la disponibilité de nombreux sapeurs-pompiers volontaires pendant

leur temps de travail. Même si les efforts peuvent certainement être amplifiés pour développer le volontariat parmi les catégories socioprofessionnelles inactives (étudiants, femmes au foyer...) – nous évoquons actuellement cette question dans le cadre des travaux de la commission Ambition volontariat-, **le recours aux sapeurs-pompiers professionnels** devient nécessaire. Cette situation se retrouve clairement dans les **départements très fortement urbanisés**.

Elle dépend par ailleurs **du poids de l'histoire et de l'ancrage culturel** plus ou moins fort des services d'incendie et de secours dans les territoires et, principalement, les communes.

Cette situation rejaillit sur l'effectif de sapeurs-pompiers volontaires des départements. Ainsi, le volontariat est-il historiquement plus présent à l'est d'une ligne allant du Havre à Genève, où le modèle « rhénan » d'engagement (cf. sur ce point les études de l'Association Rennaise d'Etudes Sociologiques, LARES) est particulièrement fort.

Exemple de cette situation :

Département A (Nord-Ouest) : 381 000 habitants – 6 000 km² – 119 centres – 2960 SPV - 139 SPP – Montant des contributions des collectivités : 22,28 M€

Département B (Sud-Ouest) : 388 000 habitants – 9 000 km² – 41 centres – 1289 SPV – 224 SPP – 25,30 M€

(source : DSC, Statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2008, p 5).

Le troisième facteur explicatif est d'ordre **politique** : il dépend de l'importance relative donnée au développement du volontariat dans la politique publique de ressources humaines et le management de chaque SDIS.

Toutefois, cette **hétérogénéité apparente doit être fortement relativisée** :

- une analyse des situations par catégories de départements et de SDIS fait ressortir de réelles convergences de situations ;
- les mouvements généraux observés dans la population française (en particulier, migration du nord et de l'est vers l'ouest et le sud) impactent les effectifs des services d'incendie et de secours, atténuant la situation historique décrite précédemment.

Dans ces conditions et compte tenu de la très grande hétérogénéité des SDIS, il apparaît particulièrement difficile, pour ne pas dire impossible, de définir des critères d'analyse définissant une proportion optimale. D'ailleurs, la définition d'une telle proportion est-elle réellement pertinente, compte tenu du statut d'établissements publics départementaux autonomes des SDIS ?

2) Organisation du temps de travail

- Un sapeur pompier professionnel peut-il valablement maintenir ses capacités professionnelles avec aussi peu de temps consacré aux interventions ?

-**Tout à fait.** Un sapeur-pompier professionnel consacre en moyenne 300 heures par an aux interventions (à raison de 150 interventions par agent).

C'est beaucoup, compte tenu à la fois de la diversité des missions exercées, de leur intensité et de leur complexité (les matériels utilisés sont de plus en plus sophistiqués).

Pour toutes ces raisons et afin d'intervenir efficacement dans des situations d'urgence, il faut à la fois pour le sapeur-pompier entretenir son aptitude physique, se former aux nouvelles techniques, maintenir ses acquis, parfaire la connaissance de son secteur d'intervention, concourir à l'entretien des matériels. L'ensemble de ces activités représente plus de 650 heures, sur un temps annuel de présence en caserne de 2400 heures.

Dire le contraire serait ignorer la réalité du métier et n'aurait pas plus de sens que de réduire le temps de travail des enseignants à leur seul temps de cours ou celui des militaires à leur temps de présence dans les zones de conflit.

Heureusement que les sapeurs-pompiers passent plus de temps en formation qu'en intervention : il en va de l'efficacité des interventions, de l'efficacité du service rendu aux victimes et de la sécurité des personnels eux-mêmes en intervention.

Il s'agit là très certainement d'un élément essentiel de la confiance manifestée par la population à notre profession.

-Par ailleurs, il convient de rappeler que le régime de travail actuel des sapeurs-pompiers professionnels, défini par le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001, est la conséquence d'**une décision politique** (l'aménagement et la réduction du temps de travail) prise alors par les pouvoirs publics, applicable aux sapeurs-pompiers professionnels en leur qualité de fonctionnaires territoriaux placés dans une situation statutaire et réglementaire.

Cette situation ne peut par conséquent **pas être imputée aux sapeurs-pompiers professionnels**, même s'il est vrai que les organisations syndicales –mais elles sont dans leur rôle- ont pu exercer localement des pressions, afin d'aligner les régimes de gardes sur le bas de la fourchette réglementaire.

Lors des travaux de la commission nationale d'évaluation prévue par le décret précité, dont le rapport consensuel en faveur d'une stabilité du cadre réglementaire a été présenté à la CNSIS du 19 novembre 2008, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France a soutenu la position suivante :

- la pérennité indispensable d'un **cadre national de référence** fixant les principes fondamentaux d'un régime identique pour tous les SDIS et tous les sapeurs-pompiers professionnels sur le territoire ;
- la préservation des **options de cycle de travail (8,12 ou 24 heures)**, qui permettent une adaptation du cadre national aux spécificités locales, et notamment aux besoins de couverture opérationnelle et à la diversité des fonctions et des emplois dans les SDIS.
- le renforcement de la **compétence de décision des conseils d'administration des SDIS** ;
- le maintien, pour des raisons de gestion, d'équité et d'adaptation aux nécessités opérationnelles, d'un **régime d'équivalence**, admis dans son principe par la Cour de Justice des Communautés Européennes, sous réserve de certaines conditions et limites (48 heures maximum de travail hebdomadaire en moyenne sur quatre mois).

La difficulté est précisément d'intégrer ces limites au **cycle des gardes de 24 heures, une éventuelle réduction de leur nombre risquant d'avoir des incidences sur le maintien des acquis, des techniques et réflexes opérationnels** impératifs s'agissant d'une activité exercée dans un contexte d'urgence.

C'est pourquoi la FNSPF percevait avec beaucoup d'attention et d'intérêt le **projet de modification de la directive 2003/88/CE** du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail examiné lors de la dernière législature.

En particulier, la définition d'une « période inactive du temps de garde », non considérée comme du temps de travail, et le renforcement des possibilités de dérogations, autorisant soit un calcul de la durée maximale hebdomadaire de travail de 48 heures lissée sur une période de référence étendue à 12 mois au maximum, soit un dépassement plafonné et conditionné de cette durée, offraient à cet égard des perspectives d'avancées significatives.

L'échec le 2 avril dernier **de la procédure de conciliation** engagée sur ce projet de directive entre le Parlement et le Conseil, **et la reprise annoncée des négociations** sur la base d'un nouveau texte à l'issue du renouvellement institutionnel prévu le mois prochain doivent dès lors conduire à **appréhender cette question avec la plus grande prudence au niveau national.**

- 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 ? Quelles sont les conséquences sur la santé du régime de garde de 24 heures ?

Les SDIS se sont déjà engagés dans cette voie, comme le permet le cadre réglementaire.

L'enquête SDIS 2008 menée par le cabinet Lamotte pour l'ADF (op.cit., p 40) fait apparaître, pour les sapeurs-pompiers professionnels affectés en centre de secours, la répartition suivante (sur la base des réponses de 85 SDIS) :

- gardes de 24h : 60%
- gardes de 12h : 18,1%
- gardes de 8h : 1,9%
- cycle mixte : 19,4%.

Le rapport précité de la commission nationale d'évaluation indique que :

- les **régimes de garde sont majoritairement mixés** : en 2005, seuls 18 départements appliquaient un régime de garde unique de 24 h et 1 seul un régime de garde unique de 12 h ;
- majoritairement, le régime de garde de 24 h a été maintenu au sein des dispositifs mixés mis en œuvre (p. 15) .

La FNSPF considère que le régime de garde de 24 heures est le plus conforme aux besoins et aux valeurs des sapeurs-pompiers, dans la mesure où il permet (bien mieux que les régimes de 8 ou 12 heures) d'assurer la cohésion, la solidarité des équipes, le mixage avec les sapeurs-pompiers volontaires, autant d'éléments qui se retrouvent positivement en intervention.

L'évolution vers des systèmes de garde de 8 ou 12 heures apparaît comme une solution certes envisageable, notamment pour permettre une modulation des effectifs en fonction de la sollicitation jour/nuit.

Toutefois, il s'agit d'une **solution déjà largement explorée** par les SDIS, et le rapport entre sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires est d'ores et déjà supérieur le jour (54,6%) par rapport à la nuit (45,4%).

Le rapport précité de la commission nationale d'évaluation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels observe à ce propos :

« les SDIS étudiés ont en moyenne d'ores et déjà intégré, dans les dispositifs de garde et dans l'emploi de leurs personnels professionnels et volontaires, la dichotomie jour/nuit correspondant à la variation quotidienne de la sollicitation opérationnelle :

- les gardes de SPP sont positionnées sur la période diurne correspondant au créneau de moindre disponibilité des SPV. A contrario, ces derniers retrouvent une disponibilité pour assurer une garde, à partir de 17/18h ;
- la courbe des interventions reprend le même schéma puisque le nombre moyen de SPP en intervention est supérieure à celui des SPV jusqu'à 17/18h et qu'à partir de la fin d'après midi, la tendance s'inverse.

Ces graphiques montrent, en outre, au niveau national, une articulation correcte entre sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires, les uns comme les autres travaillant la plupart du temps ensemble, avec, comme c'est normal, une plus grande sollicitation des professionnels pendant la journée et une plus grand sollicitation des volontaires dans la période nocturne. »

(rapport de la commission nationale d'évaluation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, pp 14-15).

La modulation jour/nuit des effectifs rencontre par ailleurs **sa limite** dans l'exigence de **maintien de la couverture des risques**, plus importante que la sollicitation opérationnelle moyenne, d'autant que les interventions les plus marquantes (notamment en matière de secours à personnes) ont souvent lieu la nuit.

-L'abandon pur et simple du régime de garde de 24 heures apparaît par ailleurs comme une **solution onéreuse pour les SDIS** et, dès lors, probablement réservée aux plus importants d'entre eux :

- la garde de 24 heures ne « coûte » au SDIS que 16 heures d'équivalence de temps de travail, alors qu'une garde de 12 heures en vaut obligatoirement 12 ;
- dès lors, **le passage d'un régime de gardes de 24 heures à un régime de gardes de 12 heures conduit à une augmentation des effectifs de sapeurs-pompiers professionnels, donc des dépenses de personnel induites**, même en cas de mise en place d'une pondération des effectifs nocturnes : cette augmentation est de 50% en cas de remplacement exclusif par des sapeurs-pompiers professionnels, et de 25% en cas de remplacement par des sapeurs-pompiers volontaires pour les périodes de nuit.

La comparaison des SDIS de la Gironde (qui abandonné les gardes de 24 heures pour une organisation mixte combinant des régimes de garde de 12,10 et 8 heures) et de Seine-et-Marne (qui a opté pour un régime de garde de 24 heures) est à cet égard particulièrement révélatrice : à niveau comparable de population (1,3 et 1,2 million d'habitants) et nombre d'interventions, le nombre de sapeurs-pompiers professionnels est de 1769 en Gironde et 1143 en Seine-et-Marne, et leurs budgets respectifs de 133 et 108 M€ (source : DSC, Statistiques des services d'incendie et de secours, édition 2008, p 4).

-S'agissant de la **santé au travail**, le rapport de la commission nationale d'évaluation du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels indique dans sa conclusion qu' « *une attention particulière doit être portée au travail de nuit dans le cadre de la santé au travail* » et que « *la garde de 24 heures ne doit pas être nécessairement le régime de travail unique.* »

Il invite à « *probablement doser et pendant l'année, et pendant la carrière, les périodes de travail nocturne.* »

Toutefois, il n'en **préconise pas pour autant un abandon du système de garde de 24 heures.**

-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 ? Pour quelles raisons le double statut est-il pratiqué (organisation des opérations, niveau de rémunération insuffisant...)?

-La souscription d'un engagement de sapeur-pompier volontaire par les sapeurs-pompiers professionnels constitue un droit individuel reconnu par la loi comme à tout citoyen.

Toute remise en cause globale de ce droit et des contreparties attachées à son exercice (notamment la perception de vacances horaires) s'apparenterait à une discrimination d'autant plus injustifiée (a fortiori lorsque l'engagement de volontaire est exercé en dehors de l'unité d'affectation de l'agent) que ces personnels sont déjà formés.

Elle constituerait une atteinte préjudiciable au volontariat, au moment même où les pouvoirs publics oeuvrent au développement de ce dernier.

Bien entendu, l'exercice de cet engagement doit s'effectuer localement de manière conforme aux exigences réglementaires, notamment quant au respect du repos de sécurité et des règles d'indemnisation des heures supplémentaires.

-Il convient par ailleurs de **ramener cette question à sa juste proportion**, soit quelque 16000 cas.

Ce chiffre ne permet par conséquent aucune interprétation globale quant au régime de travail des 38 000 sapeurs-pompiers professionnels.

-Par ailleurs, **le nombre de sapeurs-pompiers professionnels ayant fait le choix d'opter pour le double statut apparaît à la fois comme logique et rassurant** : il serait pour le moins paradoxal que la catégorie professionnelle la plus concernée soit la moins nombreuse à exercer un droit ouvert par le législateur !

-La pratique du double statut par certains sapeurs-pompiers professionnels répond à l'exercice d'un droit individuel ouvert par la législation.

De la part des SDIS, elle répond à la fois à un besoin de souplesse dans l'organisation de leur dispositif de réponse opérationnelle mais aussi parfois – comme l'a reconnu M. de COURSON lors d'une précédente audition- à la volonté de certains employeurs d'échapper au paiement de l'impôt et des cotisations sociales. **Si besoin de moralisation il y a, il est par conséquent bien partagé.**

3) Missions des sapeurs pompiers

- Quelle est la perception des sapeurs pompiers de l'évolution de leurs missions, sachant que l'activité traditionnelle du sapeur pompier, son cœur de métier, « soldat du feu » (8 % du nombre des interventions), est maintenant devenue secondaire par rapport aux secours à victime et aide à personnes (65 % du nombre des interventions) ?

Les sapeurs-pompiers sont particulièrement **attachés au principe de polyvalence** qui caractérise leur métier ou leur activité, et qui fait la force, en termes de proximité et de rapport coût-efficacité, du modèle républicain d'incendie et de secours.

Il convient par ailleurs, là encore, de se méfier de la froideur des chiffres, et de ne pas en tirer de conclusions hâtives : si le secours à personnes constitue effectivement aujourd'hui une part majoritaire des interventions des sapeurs-pompiers, il convient de **ne pas sous-estimer, en terme d'économie sociale, l'importance de la prévention et de la lutte contre les incendies**, qui représentent 25% du temps passé en intervention, soit une part bien supérieure aux 8% qu'ils forment dans le nombre total d'interventions.

En outre, **l'utilisation pour la gestion des crises (à faible occurrence) des personnels employés pour le secours quotidien (à forte activité) constitue un puissant facteur d'optimisation de la ressource humaine et de réduction des coûts de fonctionnement.**

- L'application du référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale d'urgence signé le 25 juin 2008 ne risque-t-il pas d'entraîner un accroissement de l'activité des sapeurs pompiers pour le transport de victimes, urgents et non urgent ? Comment les sapeurs pompiers perçoivent-ils l'évolution de leur métier sur des tâches qui sont également assurées par les ambulanciers privés placés auprès des SAMU ?

-Ce référentiel a précisément pour ambition et pour objet de réaliser, **à coût constant, un renforcement de la coordination entre services d'incendie et de secours (SIS) et SAMU et une clarification des missions :**

- **en recentrant les sapeurs-pompiers sur leur mission propre : le secours à victimes**, prérogative régalienne qui relève par nature des services publics, ceux-ci assurant la mutualisation des coûts par la nation et la gratuité pour l'usager ; le prompt secours, l'intervention sur la voie publique et dans les lieux publics sont ainsi reconnus comme relevant de la compétence exclusive des sapeurs-pompiers, même si cette évolution semble soulever ici ou là quelques réticences ;

- en attribuant clairement aux **ambulanciers privés** la mission de **transport sanitaire qui n'est clairement pas du ressort des SIS**, qui pèse sur la disponibilité des matériels et des personnels (en particulier des volontaires, las de devoir justifier auprès de leur employeur des absences non motivés par l'urgence)

Le référentiel confirme par ailleurs le principe légal du remboursement par les hôpitaux sièges de SAMU des interventions hors cadre effectuées par les SIS à la demande de la régulation médicale du SAMU en cas de carence des acteurs publics ou privés normalement compétents.

La FNSPF soutient à cet égard les amendements déposés au Sénat dans le cadre du projet de loi Hôpital, afin de rendre obligatoires les dépenses afférentes pour les hôpitaux.

-Les sapeurs-pompiers (professionnels, volontaires, membres du SSSM) ont, pour ces raisons, accueilli très positivement ce référentiel, qui marque un cours nouveau dans leurs relations avec les SAMU, reconnaît leur savoir-faire et la valeur ajoutée de leur maillage territorial et les positionne clairement comme des acteurs de l'urgence, conformément à leur nature et à leur vocation.

- Quel est le rôle des infirmières de sapeurs pompiers, qui ont le statut de sapeur pompier volontaire et dont le recrutement a été particulièrement important au cours des dernières années ? Quels actes médicaux sont-elles amenées à effectuer et leur implantation dans les SDIS ne double-t-elle pas avec la couverture du territoire des SAMU/SMUR ?

-Les infirmiers de sapeurs-pompiers volontaires (ISPV) –au nombre de quelque 4500- sont des citoyens qui choisissent librement de souscrire un engagement auprès du SIS, au sein duquel ils sont membres du SSSM. Comme tels, ils sont placés sous l'autorité du médecin chef du SIS qui dirige le SSSM, lui-même étant placé sous l'autorité du directeur départemental des services d'incendie et de secours (DD SIS).

Leurs **conditions d'activité** sont les mêmes que **celles de l'ensemble des sapeurs-pompiers volontaires** (lois de 1996 et de 2004, décret n° 99-1039 du 10 décembre 1999 modifié).

Les ISP participent aux missions de secours d'urgence définies par l'article L1424-2 du code général des collectivités territoriales et par l'article 2 de la loi n° 86-11 du 6 janvier 1986.

Ces missions s'inscrivent **dans le respect des dispositions réglementaires** prévues aux articles R.4311-1 et suivants **du code la santé publique**, qui définissent l'exercice de la profession d'infirmier.

De nombreux ISPV exerçant leur activité professionnelle principale en établissement de santé, le référentiel prévoit la passation de **conventions** locales entre SIS et hôpitaux sur la base d'une **convention cadre nationale**, afin de concilier la continuité du service public hospitalier des établissements de santé (priorité de l'employeur durant le temps de travail de l'agent), et l'exercice effectif des activités des ISPV.

Le référentiel prévoit que **l'engagement des ISPV s'inscrit dans le cadre des secours et des soins d'urgence**, notamment dans les situations de départ réflexe (envoi immédiat des moyens de secours les plus proches en cas d'urgence potentielle ou avérée).

Il permet également au CRRA de demander au **CTA l'engagement d'un ISP dans le cadre de l'AMU**. Tout engagement d'un ISP par le CTA est immédiatement notifié au CRRA.

Au regard du nombre de SMUR implanté dans chaque département (4 à 6 en moyenne) et de leur délai d'acheminement sur les lieux d'intervention, la présence d'un ISP s'inscrit plutôt dans une logique de complémentarité que dans celle de doublon.

En outre, la présence d'un ISP 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 terme de couverture opérationnelle dans les territoires frappés par la chute de la démographie médicale.

- Le référentiel pose comme principe que les **missions des ISP** s'exercent **sous encadrement médical**, qui est le mode normal d'exercice de l'infirmier, et en application de protocoles et comprennent :

- **Les protocoles de soins d'urgence** prévus à l'article R.4311-14 alinéa 1 du code de la santé publique : « *En l'absence d'un médecin, l'infirmier ou l'infirmière est habilité, après avoir reconnu une situation comme relevant de l'urgence ou de la détresse psychologique, à mettre en œuvre des protocoles de soins d'urgence, préalablement écrits, datés et signés par le médecin responsable. Dans ce cas, l'infirmier ou l'infirmière accomplit les actes conservatoires nécessaires jusqu'à l'intervention d'un médecin. Ces actes doivent obligatoirement faire l'objet, de sa part, d'un compte rendu écrit, daté, signé, remis au médecin et annexé au dossier du patient* ».

Les actes conservatoires sont les actes accomplis par un ISP, au bénéfice d'un patient ou d'une victime, afin de préserver sa vie, en attendant une prise en charge médicale. Dans le respect de la réglementation, l'ISP met ainsi en œuvre un protocole lorsqu'il est en présence d'une détresse vitale. Ces interventions reposent sur des protocoles exécutés dans l'attente d'un médecin et visent à effectuer des gestes ou à prodiguer des soins conservatoires, dans des situations en nombre limité et réalisés en informant la régulation médicale.

Ces gestes sont précisés par des protocoles harmonisés au niveau national selon des recommandations validées par la Haute autorité de santé (HAS).

- **La prise en charge de la douleur** définie à l'article R 4311-8 du code de la santé publique : « l'infirmier est habilité à entreprendre et à adapter les traitements antalgiques, dans le cadre des protocoles préétablis, écrits, datés et signés par un médecin. Le protocole est intégré dans le dossier de soins infirmiers ».

Les protocoles de soins constituent le descriptif de techniques à appliquer et/ou des consignes à observer dans certaines situations de soins ou lors de la réalisation d'un soin qui fait partie de la liste définie par le code de la santé publique.

Les protocoles respectent les bonnes pratiques et les données actualisées de la science.

Le référentiel prévoit que ces pratiques respectent les recommandations validées par la HAS à partir des propositions élaborées au niveau national par un comité paritaire constitué de représentants des services publics d'urgence hospitaliers et du SSSM.

Il rappelle par ailleurs les **missions propres de l'infirmier**, définies aux articles R. 4311-3 à R. 4311-6 (notamment soins liés aux fonctions d'entretien et de continuité de la vie et visant à compenser partiellement ou totalement un manque ou une diminution d'autonomie d'une personne).

Dans ce cadre, l'infirmier ou l'infirmière a compétence pour prendre les initiatives et accomplir les soins qu'il juge nécessaires. Il identifie les besoins de la personne, pose un diagnostic infirmier, formule des objectifs de soins, met en œuvre les actions appropriées et les évalue.

-La **mise en cohérence des SDACR et des SROS** prévue par la circulaire Intérieur-Santé du 31 décembre 2007 doit quant à elle favoriser la **coordination du développement des moyens** (ISPV, médecins correspondants de SAMU) et renforcer la **pertinence de leur implantation territoriale, dans le respect de l'autonomie de chaque service.**

4) Statut, carrière et filière

- Présenter les revendications des sapeurs pompiers professionnels et volontaires : reconfiguration de la filière, avancement de carrière et promotions, nouvelle bonification indiciaire (NBI), réévaluation de l'allocation de vétérance et de la vacation horaire de sapeurs pompiers volontaires, dispositifs de fin de carrière...

-La FNSPF considère que l'**effort prioritaire** doit être consacré par les pouvoirs publics et les autorités de tutelle au **volontariat**.

Conformément aux engagements pris en octobre 2008 par le ministre de l'Intérieur à son dernier congrès à Rennes, cet effort doit revêtir deux formes :

- **l'élaboration d'un projet de décret comportant un train de mesures immédiates destinées à favoriser l'engagement de sapeur-pompier volontaire et composé de trois volets :**

.revalorisation progressive du cadre d'indemnisation du volontariat, inchangé depuis 1996 (mode d'indexation des vacances horaires, indemnisation des actions de formation, extension progressive de la plage horaire de nuit, maintien de l'allocation de vétérance au conjoint survivant...). **Si la contrepartie monétaire n'est pas l'élément exclusif ni même essentiel de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires, il est difficile de fidéliser et de développer le volontariat dans un contexte marqué par la baisse de du montant de la vacation horaire par rapport au SMIC depuis 1998 (-24% par rapport au SMIC brut, et -31,5% par rapport au SMIC net) ;**

.adaptation du cadre d'exercice de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires (conditions d'engagement, suspension et résiliation d'engagement, limites d'âge, accès à l'honorariat...);

.ajustement du décret n°2005-1150 du 13 septembre 2005 relatif à la prestation de fidélisation et de reconnaissance des sapeurs-pompiers volontaires les ajustements après les trois premières années de fonctionnement du régime.

Ce projet de décret, élaboré en concertation avec l'ADF qui a fait l'objet le 7 mai dernier d'un compromis entre représentants de la DSC, de l'ADF et de la FNSPF avalisé par le groupe de travail PCASDIS de l'ADF, doit à présent être soumis au Bureau de la CNSIS le 2 juin, puis en séance plénière le 17 juin.

- **Une réflexion en profondeur** sur l'impact sur le volontariat des mutations culturelles, économiques et sociales de notre pays, conduisant à des propositions destinées à adapter et à renforcer l'attractivité, notamment auprès de la jeunesse, de cet engagement citoyen, et ainsi à consolider pour les 10 prochaines années notre modèle de sécurité civile : tel est l'objet de la **commission Ambition volontariat**, installée par Mme le ministre de l'Intérieur le 2 avril dernier, sous la présidence de M. Luc FERRY. Cette commission pluraliste (représentants du Parlement, des associations nationales d'élus, des universitaires, des organisations professionnelles et des sapeurs-pompiers) doit rendre son rapport à la mi-septembre, Mme le ministre de l'Intérieur souhaitant annoncer les mesures arrêtées sur cette base par le Gouvernement au congrès de la FNSPF prévu du 15 au 17 octobre 2009 à Saint-Etienne.

Les demandes formulées en ce sens par les sapeurs-pompiers volontaires par l'intermédiaire de la FNSPF ne sont pas des demandes corporatistes, mais visent à compenser, de manière non intégrale, l'impact personnel, professionnel et familial de leur engagement quotidien au service de la sécurité de leurs concitoyens. Elles représentent l'avis raisonné de 200 000 acteurs essentiels de la démocratie participative, fondés comme tel à s'exprimer au nom de

l'intérêt général et qui constituent de ce fait un élément majeur de la démocratie, au même titre que les acteurs de la démocratie politique et de la démocratie sociale.

-S'agissant des sapeurs-pompiers professionnels, la FNSPF, qui ne siège pas dans cette instance, n'a été **ni associée, ni consultée sur le rapport relatif à la refonte de la filière adopté par le CSFPT** sur la base des travaux réalisés par sa formation spécialisée n°3.

Si elle souscrit au principe général de recherche d'un alignement de la filière des sapeurs-pompiers sur le droit commun de la fonction publique territoriale, moyennant les ajustements indispensables liés à la spécificité et à la dangerosité particulières du métier et des missions reconnus par le législateur, la FNSPF ne s'estime par conséquent pas liée par les préconisations de ce rapport, qui n'ont à sa connaissance pas fait l'objet à ce jour d'une étude d'impact financier.

Parallèlement à ces travaux, la FNSPF conduit une réflexion sur la **modernisation des conditions d'entrée dans la profession** (non officier et officier), destinée notamment à adapter celles-ci aux mutations récentes vécues par la fonction publique, à la création du baccalauréat professionnel Sécurité Prévention et à rénover les voies d'accès spécifiques réservées aux sapeurs-pompiers volontaires. Les propositions issues de cette réflexion seront débattues lors du prochain congrès de la FNSPF.

La FNSPF constate par ailleurs le **faible impact du projet de fin de carrière** mis en place par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile, confirmé par le bilan annuel présenté lors de la dernière CNSIS en mars 2009 : la rigueur des conditions d'accès au dispositif, ses conséquences négatives au niveau du régime indemnitaire ou du niveau de pension future limitent à 150 par an le nombre de ses bénéficiaires. La FNSPF est par conséquent disposée à participer à toute réflexion sur ce sujet à l'initiative des pouvoirs publics, en vue d'une amélioration de ce dispositif, conçu et présenté lors de sa création en 2004 comme une première étape.

- Quelle justification y-a-t-il à ce que l'organisation de la filière des sapeurs pompiers professionnels soit si spécifique par rapports aux autres corps de fonctionnaires territoriaux ? Quels sont les avantages et les inconvénients d'une gestion de personnel des sapeurs pompiers par la direction de la Sécurité civile et la CNSIS, alors que celle des autres fonctionnaires territoriaux est assurée par la direction générale des Collectivités locales et le CSFPT ?

-Pour se convaincre de la spécificité de la filière des sapeurs-pompiers au sein de la fonction publique territoriale, le mieux est d'assister sur le terrain à une intervention : on y perçoit de manière incontestable ce qui différencie un sapeur-pompier d'un bibliothécaire, d'un conseiller d'action sociale, d'un technicien de voirie ou d'un conducteur de travaux (cadres d'emplois parfaitement utiles et estimables par ailleurs).

-Le caractère dérogatoire de l'organisation de la filière des sapeurs-pompiers professionnels a été reconnu, **dans sa grande sagesse, par le législateur dès la création même de la fonction publique territoriale**, puisqu'il trouve son fondement dans **l'article 117 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à cette dernière**.

Cet article reconnaît la possibilité de déroger au cadre général de la fonction publique territoriale, afin de tenir compte « *de répondre au caractère spécifique des corps de sapeurs-pompiers et des missions qui sont dévolues à ces derniers.* »

Ce caractère dérogatoire a été depuis lors conforté par la reconnaissance de la **dangerosité** du métier ou de l'activité de sapeur-pompier par la loi du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Qu'y a-t-il de commun entre un sapeur-pompier et les autres filières de la fonction publique territoriale ? La nature des missions et du régime de travail, les impératifs de formation, les sujétions (aptitude médicale et physique, formation, santé et sécurité en service...) et les risques qu'ils impliquent y sont tout à fait particuliers.

-Le rattachement des sapeurs-pompiers à la **Direction de la sécurité civile, plutôt qu'à la Direction générale des collectivités locales, répond à des raisons juridiques, liées au caractère historiquement partagé de la compétence incendie et secours et de la reconnaissance permanente par le législateur des sapeurs-pompiers territoriaux comme principaux acteurs de la sécurité civile**.

La Direction de la sécurité civile (DSC) est l'interlocuteur privilégié des SDIS et réunit et met à leur disposition les informations utiles à la gestion locale et au pilotage national de ces services.

Toutefois, elle **n'assure pas la gestion des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires**, mission qui relève des SDIS.

La DSC a uniquement la responsabilité des textes régissant les conditions de travail, la rémunération et la protection sociale des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires. Elle **assure le rôle** dévolu aux **centres de gestion** s'agissant des autres fonctionnaires **pour les seuls officiers de sapeurs-pompiers** et instruit la nomination conjointe aux emplois de direction.

Cette organisation a pour avantage majeur une bonne connaissance de la réalité du métier et de l'activité de sapeur-pompier et une capacité à les intégrer dans le cadre des enjeux globaux de la politique de sécurité civile, même si elle a pour inconvénient d'exposer les sapeurs-pompiers à des retards et à des critiques fréquents lors de la transposition dans leurs statuts particuliers des mesures générales applicables à la fonction publique (35 heures, accords DURAFOR et JACOB, NBI...).

-**La CNSIS** (tout comme le CSFPT pour l'ensemble des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale) ne dispose **pas** proprement dit **d'un pouvoir de gestion** sur les sapeurs-pompiers, même si ses délibérations ont bien entendu un impact sur les statuts particuliers des

personnels mis en œuvre **par les SDIS dans la gestion administrative et financière des personnels.**

Elle est une instance consultative chargée d'émettre, tout comme la CCEN et le CSFPT (pour les projets de textes relatifs aux sapeurs-pompiers professionnels), des avis sur l'ensemble des projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs à l'organisation, au fonctionnement ou au financement des services d'incendie et de secours.

La composition et le champ de compétence de la **CNSIS** sont donc plus larges que ceux du **CSFPT**. En particulier, ce dernier n'a pas vocation à examiner les projets de textes relatifs aux sapeurs-pompiers volontaires, qui ne sont pas des fonctionnaires. Les deux institutions ont par conséquent **une vocation complémentaire, et elles ne sont ni opposables ni substituables.**

- Expliquer et justifier le taux d'encadrement des sapeurs pompiers professionnels (1 colonel ou lieutenant-colonel pour 70 sapeurs pompiers professionnels) au regard de celui qui prévaut par exemple dans l'armée.

-Il est **impossible, sauf à méconnaître fondamentalement l'organisation et le fonctionnement des SIS, de ne prendre en considération que les sapeurs-pompiers professionnels** dans le calcul des effectifs de référence pour apprécier le taux d'encadrement : il serait à la fois faux et désobligeant d'ignorer les sapeurs-pompiers volontaires - qui constituent 84 % des ressources humaines des SDIS- et ont vocation, de par la loi, à exercer les mêmes missions que leurs collègues professionnels.

Les sapeurs-pompiers volontaires ne sont ni des auxiliaires, ni des réservistes, mais sont partie intégrante (et dans bon nombre de centres exclusive !) de l'action quotidienne des SIS. Ils ont dans ce cadre vocation à être encadrés par des officiers professionnels et volontaires.

La réglementation intègre d'ailleurs les sapeurs-pompiers volontaires dans le calcul des effectifs à encadrer, sur la base d'un maximum de deux fois l'effectif réel de sapeurs-pompiers professionnels.

-Sur cette base, **le taux d'encadrement global** (officiers professionnels et volontaires) **des SIS** s'élève à = nombre d'officiers professionnels + nombre d'officiers volontaires/ effectif de référence = $(6411 + 5882) / (38700 \text{ SPP} + 77400 \text{ SPV}) = 10,6 \%$

Le taux d'encadrement professionnel des SIS est de $6411 / 116100 = 5,5 \%$

Le rapport du **nombre de colonels (153) et de lieutenants-colonels (438) professionnels** (à rapprocher des 1800 administrateurs, source : *Les entretiens territoriaux de Strasbourg*, 3-4 décembre 2008, Rencontre élèves administrateurs de l'INET, promotion Galilée : regards croisés sur l'évolution du marché de l'emploi des A+, www.inet-ets.net) à **l'effectif de référence** est de **0,5 %**. (source : statistiques 2008 de la DSC, p 26).

-A titre comparatif, **le taux d'encadrement de l'armée en 2009** (alors que les majors sont comptabilisés comme officiers chez les sapeurs-pompiers, et comme sous-officiers dans l'armée) **est de 15,4%**

nombre total d'officiers / nombre total de militaires = 37 327 / 242 074 = 15,4%

Source : effectifs de la mission Défense en 2009, plafond ministériel des emplois autorisés, rapport n° 1198-III-11 de la mission Défense, Budget opérationnel de la Défense, du projet de loi de finances pour 2009 fait au nom de la commission des Finances de l'Assemblée nationale par M. Louis GISCARD d'ESTAING, député.

-Ce **taux d'encadrement** est également à rapprocher de ceux :

.de la **Gendarmerie nationale : 5,8%** (au 31 décembre 2006, source : www.defense.gouv.fr)

.de la **Police nationale : 10,5%** (au 1^{er} janvier 2006, source : www.interieur.gouv.fr)

.des **Organismes départementaux : 13,6% + 30,5%** (parts respectives des agents de catégories A et B dans les effectifs au 31 décembre 2005) = 44,1% (source : *Les collectivités locales en chiffres 2008*, DGCL)

... sans que l'on parle dans ces cas d'inflation incontrôlée.

-Une plus grande intégration des SDIS dans les services départementaux peut sembler l'évolution logique de la démarche de décentralisation entreprise en 1996. Quelles en seraient les conséquences pour les sapeurs-pompiers ?

- Même si elle s'inscrit à rebours du mouvement de décentralisation engagé par notre pays depuis 1982, la démarche engagée par la loi du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours s'inscrit dans une logique de **centralisation**, et non de décentralisation, des moyens, avec le passage d'un cadre de gestion communal à un cadre de gestion départemental.

-Tout en se félicitant du développement de liens conventionnels et de la mutualisation de la gestion de certains moyens entre les SDIS et les conseils généraux, déjà largement pratiquée, la FNSPF considère de manière constante l'hypothèse d'une **intégration des SDIS dans les conseils généraux comme une solution inutile et dangereuse pour les services d'incendie et de secours et la sécurité civile** (cf. sur ce point la contribution générale de la FNSPF à la Mission).

-Elle s'étonne de la résurgence de cette **question, tranchée par la loi de modernisation de la sécurité civile** (suppression de cette faculté d'intégration par l'article 41), quelques mois après la décision de **maintien des contributions communales et intercommunales au budget des SDIS** prise par le Parlement en décembre dernier dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008.

5)Formation

- Pourrait-on envisager de mutualiser les centres de formations et les coûteux plateaux techniques sur une base interdépartementale ?

-En premier lieu et même si tout a bien entendu un prix, il est permis de s'interroger sur les raisons, non exprimées, de la dénonciation du caractère coûteux des plateaux techniques.

Dans les faits, les plateaux techniques sont composés d'un ensemble varié d'ateliers pédagogiques qui vont de la simple aire bitumée utilisée pour les exercices de désincarcération (coût de quelques milliers d'euros) à la maison à feux, comportant plusieurs points de simulation (pour un coût d'environ 1 M€).

En 2007, la Direction de la Sécurité Civile a effectué une enquête auprès des SDIS afin de mieux connaître les moyens consacrés à la formation. 75 SDIS (sur 96) et les unités militaires de Paris et Marseille ont répondu. Parmi les outils pédagogiques techniques, il était recensé notamment 48 modules de formation ARI, 21 maisons à feux, 25 caissons de simulation des phénomènes thermiques et 27 modules de formation « feux de gaz ».

Cet inventaire, et le constat qui en découlait, montrait l'absence de définition fonctionnelle de la notion de « plateau technique » et par conséquent l'hétérogénéité des situations pour les SDIS possédant de tels sites. Suivant les SDIS et les choix d'équipement effectués, le coût d'investissement peut s'échelonner de 0,5 M€ à 3 M€, soit un montant identique au coût d'une caserne de moyenne importance.

En matière de fonctionnement, le SDIS des Vosges affiche par exemple pour sa maison à feux (investissement 2003 pour 1 M€), un surcoût pour la journée formation (par rapport à une formation traditionnelle) d'environ 150 €. Pour ce montant, le stagiaire est mis en situation et ne se contente pas de « dérouler des tuyaux dans la cour de la caserne ».

Enfin, la vision nationale ne doit ainsi pas se limiter à la situation d'un SDIS qui au printemps 2008, suite à un changement de majorité politique au Conseil Général, a modifié son programme de construction de son école départementale et du plateau technique pour en ramener le coût de 43 à 20 M€, sur une surface de 25 ha. Même redimensionné, ce site sera utilisé par les sapeurs-pompiers, mais également par les entreprises du département sans oublier une volonté d'organisation de rencontres avec les acteurs économiques, les décideurs, la population autour de thématiques sécuritaires (source : SDIS internet du SDIS concerné). Soit un objectif politique qui va bien au delà des besoins des seuls sapeurs-pompiers.

-La **mutualisation des centres de formation** est évoquée de longue date, et permise par le **Code général des collectivités territoriales (art. L 1424-52)**. Ce dernier ouvre en effet aux établissements publics de coopération interdépartementale d'incendie et de secours (**EPIDIS**) la possibilité d'exercer, au choix des SDIS, d'exercer cette compétence pour le compte à la fois des sapeurs-pompiers professionnels et volontaires en liaison avec les organismes compétents en la matière.

Pourtant et en dehors du partenariat noué entre les SDIS du Bas-Rhin et du Haut-Rhin, **aucun usage n'a été fait à ce jour par les CASDIS**, probablement pour des raisons politiques, de cette possibilité de mutualisation.

Cette dernière est également envisageable **par voie conventionnelle**, à l'instar du plateau technique commun créé sur cette base par les SDIS du Cher et de la Nièvre.

Toutefois, **cette mutualisation, largement pratiquée dans le cadre interdépartemental et interrégional pour les formations de spécialités, ne paraît pouvoir être envisagée pour les formations de base** qui nécessitent, du fait de leur volume et des contraintes de disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, une proximité géographique peu compatible avec un niveau supradépartemental. Dans ces conditions, les coûts de fonctionnement sont renforcés par les dépenses de trajet, d'hébergement mais également de formateurs car le recours à des sapeurs-pompiers professionnels devient systématique. De plus et sur un plan fonctionnel, les formations de base et de maintien des acquis pour 2 000 sapeurs-pompiers (effectif moyen d'un SDIS) amènent, là où de tels sites existent, à un taux d'occupation de près de 75%. La marge de manœuvre pour des formations à plusieurs SDIS reste donc limitée et ne peut concerner que des actions ciblées.

- Est-il justifié que tous les sapeurs pompiers reçoivent une formation sur toutes les disciplines de leur métier ? Certaines formations sont-elles justifiées par l'activité opérationnelle, alors que les secours à victime et l'aide à personnes représentent 65 % du nombre d'interventions des SDIS ? Ne pourrait-on pas limiter certaines formations spécialisées aux certains sapeurs pompiers qui utilisent réellement les capacités ainsi acquises (plongée sous-marine...)?

Il est en premier lieu **totalemt inexact que « tous les sapeurs-pompiers reçoivent une formation sur toutes les disciplines de leur métier. »**

Imagine-t-on tous les sapeurs-pompiers formés aux interventions en site souterrain ou en montagne, à la cynotechnie ou aux techniques de lutte contre le risque radiologique ?

Cette assertion fautive est particulièrement désobligeante tant pour l'encadrement que pour les élus des conseils d'administration en charge de la gestion des SDIS, dont relève cette question.

Du fait de **la technicité et de la polyvalence de leurs missions**, il est nécessaire que les sapeurs-pompiers reçoivent l'ensemble des formations (initiales, continues, spécialités, adaptations aux risques locaux) nécessaires pour tenir **leur emploi** (et non toutes les disciplines du métier) ou exercer les activités opérationnelles, techniques et administratives liées à ces emplois.

L'abandon de ce principe de polyvalence aurait pour effet soit une remise en cause de la distribution des secours dans certains secteurs géographiques, soit une augmentation des ressources humaines préjudiciables pour les finances publiques.

La FNSPF plaide cependant pour un développement beaucoup plus rapide de la **reconnaissance des attestations, titres et diplômes et de la validation des acquis de l'expérience**.

Elle demande également –comme elle l'a encore exprimé lors de la dernière réunion de la CNSIS- **un réexamen global des volumes et des modes d'évaluation et de certification des formations** dispensées aux sapeurs-pompiers, compte tenu des coûts humains et financiers induits pour les individus et les services (temps de travail, disponibilité...).

- Pourquoi les sapeurs pompiers volontaires reçoivent une formation équivalente à celle des sapeurs pompiers professionnels, alors que leur temps d'engagement est en moyenne de 8 ans ?

L'identité des formations de base (secours à personne, incendie) et des formations spécialisées, **à activité équivalente**, entre sapeurs-pompiers professionnels et volontaires résulte des principes de **complémentarité** et de **polyvalence**, qui leur donnent indistinctement vocation à exercer les missions des services d'incendie et de secours.

La formation constitue d'ailleurs pour les sapeurs-pompiers volontaires un droit reconnu par le législateur depuis 1996.

Toutefois, **la durée globale de la formation d'intégration des sapeurs-pompiers volontaires (240 heures en trois ans) est**, en raison même des exigences de leur activité et des contraintes de leur disponibilité, bien **entendu inférieure à celle de leurs collègues professionnels (640 heures par an)**.

La FNSPF a veillé et obtenu (contre l'avis de certaines organisations syndicales) lors de la dernière réforme de la formation en 2006 que les SDIS disposent dans la gestion de leurs ressources humaines de la **souplesse leur permettant de pouvoir bénéficier de l'apport de personnels n'effectuant pas la totalité des missions** (secours à personnes, lutte contre l'incendie, opérations diverses), pour des raisons d'aptitude médicale, de la nature des missions confiées à un centre par le SDACR ou en cas de difficultés locales de recrutement ou de disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires

Ce dispositif constitue une excellente **garantie quant au rapport coût-efficacité du service**. Il permet par ailleurs de **garantir à la victime la même qualité d'intervention, qu'elle soit secourue par un sapeur-pompier professionnel ou volontaire. La durée de formation des sapeurs-pompiers volontaires est, de ce fait, dépourvue de tout lien avec la durée moyenne de leur engagement** (celle-ci étant par nature totalement hétérogène et imprévisible au stade de l'engagement).

Elle conduirait soit à la remise en question du champ de mission et de la qualité du service offert à nos concitoyens, soit à une augmentation des effectifs contraire à l'objectif de maîtrise des dépenses.

Dans ces conditions et compte tenu du coût de la formation, **le véritable enjeu politique et financier paraît résider non pas dans la diminution de la qualité de formation des sapeurs-pompiers volontaires, mais d'une part dans l'adaptation de cette formation à leurs contraintes de disponibilité, et d'autre part dans leur fidélisation et l'augmentation de leur durée moyenne d'engagement.**



Chambre
Nationale
des Services
d'Ambulances

19 bis avenue René Coty
75014 Paris

Tél. : 01 43 27 56 74
Fax : 01 42 79 80 13
e-mail : cnsa@cnsa-ambulances.com
www.cnsa-ambulances.com

81

Monsieur David HABIB
Assemblée Nationale
Commission des Finances
Président de la Mission d'Evaluation et de Contrôle
126 rue de l'Université
75355 PARIS 07 SP

Paris, le 17 juin 2009

Par porteur

Monsieur le Président,

Nous faisons suite au courrier que nous vous avons adressé le 1er juin 2009, par lequel nous vous faisons part de notre indignation au regard des propos tenus par le docteur Giroud, lors de son audition.

Les transports sanitaires font intégralement partie de l'urgence pré hospitalière aussi, avons nous demandé à être auditionnés. Cela aurait permis de rectifier certaines contre vérités sur notre métier. Cette audition n'étant pas possible, nous portons à votre connaissance la position de notre Chambre professionnelle.

Nous sommes très attachés à la qualité des soins et donc au professionnalisme. Il convient de mettre en place une véritable démarche de santé publique car le patient qui se trouve au cœur du dispositif a droit au meilleur vecteur.

Sans porter préjudice au malade, il convient également d'avoir une approche économique. A niveau de qualité identique, le contribuable doit être assuré que la prestation sera réalisée au meilleur coût.

1) Le Patient a droit au meilleur vecteur

Seule, la « régulation médicale » est de nature à assurer un véritable rôle de santé publique et permettre à chaque patient de bénéficier de soins appropriés à son état. C'est pourquoi nous sommes très attachés au rôle du CRAA « 15 ». Le départ des Pompiers avant toute intervention de la régulation médicale ne procède pas, d'un point de vue médical, d'un choix judicieux.

L'arrêté du 24 avril 2009 (JO du 26 avril 2009), renvoie à un référentiel commun relatif à l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente. Ce référentiel auquel les transports sanitaires n'ont pas été associés, met en place un système de départ réflexe du SDIS, avant toute régulation médicale, dans les situations visées à l'annexe 1. Or, la liste de l'annexe 1 vise la quasi-totalité des cas et précise en outre qu'elle n'est pas exclusive.

La qualité des interventions réalisées par les transporteurs sanitaires privés et la formation du Personnel employé ne peuvent être remises en cause. Il n'y a pas de manière systématique une qualité supérieure chez les pompiers. Les ambulanciers sont au cœur d'une culture de soins et le Diplôme d'Etat d'Ambulancier requiert une formation de 675 heures.

La disponibilité est un facteur important. Il faut se rappeler que les pompiers sont en grande majorité des volontaires (80%), ce qui n'est pas sans poser problème tant au point de vue de la logistique que de la disponibilité. C'est une des raisons pour lesquelles l'éviction des ambulanciers serait une grave erreur.

Le mécanisme de la rémunération à l'acte, décidé par la puissance publique, conduit à ce que, plus le volume de l'activité consentie aux ambulanciers sera important, plus ils s'inscriront dans le dispositif H24.

La fiabilité des départs et les temps d'intervention supposent la mise en place de cahiers des charges obligatoires, de la traçabilité et le recours à la géo localisation ; cela pour l'ensemble de la chaîne des acteurs participant à la réponse à l'urgence pré hospitalière. De nombreuses structures départementales ambulancières de réponse à l'urgence ont aujourd'hui mis en place un cahier des charges ainsi que la lisibilité des vecteurs en direct, et leur traçabilité, par géo localisation. Parallèlement, le projet conventionnel en cours avec la CNAMTS comprend justement la mise en place d'un système de géo localisation.

Il est erroné de dire que les ambulanciers sont payés durant les périodes de permanence à ne rien faire. Le nombre d'interventions -Pompiers-, visé dans l'audition du 12 mars 2009 est en fait identique à celui des ambulanciers privés. Lors de leur audition, les représentants des SDIS ont fait état de 1,5 interventions par jour de travail (permanence de 24 heures). L'observatoire de la garde ambulancière mise en place par la CNAMTS, évoque pour les entreprises privées une moyenne de 0.8 intervention par permanence de 12 heures (soit 1,6 intervention pour 24 heures).

2) Le contribuable a droit, pour une prestation de qualité égale, au meilleur coût

Le coût réel des prestations des pompiers et des transporteurs sanitaires privés est difficile à appréhender. On compare souvent les « 105 € » des SDIS aux « 346 € » des transporteurs sanitaires privés. Toutefois, de par leurs structures ils ne sont pas comparables.

En effet les 105€ pour les SDIS correspondent à un versement pour chaque sortie et abondent le financement des SDIS par les Conseils Généraux.

Les 346€ constituent une indemnité afin de couvrir les coûts fixes liés à la mobilisation d'un véhicule avec 2 ambulanciers pendant une période de 12 heures consécutives. Mais afin d'en tenir compte, le coût des interventions réalisées pendant la période de permanence est abattu de 60% (une intervention valorisée à 100€, ne sera prise en compte qu'à hauteur de 40€).

Le prix moyen d'un transport en ambulance résultant des statistiques de l'assurance maladie est inférieur à 100 €.

Le coût moyen d'une mission SDIS résultant de l'observation des statistiques des SDIS est de 1 014 €.

Les missions liées à l'incendie et aux autres catastrophes, même si elles sont minoritaires, sont nécessairement plus coûteuses que les autres missions. Il convient donc d'approcher le coût d'une intervention SDIS dans le cadre de la réponse au secours à la personne (SAP).

Une étude de la Chambre régionale des comptes du Limousin estime ce coût à 500 €, soit cinq fois plus que le prix d'un transport sanitaire privé alors que l'essentiel des effectifs des SDIS est constitué de personnel « volontaires » (230 000 volontaires), qui perçoivent des indemnités non soumises aux charges sociales, ni à l'impôt. Les transporteurs sanitaires privés supportent quant à eux les charges sociales et toutes les impositions dues par les entreprises. Ajoutons qu'en termes de politique d'emploi, il s'agit de salariés en Contrat à Durée Indéterminée.

3) Une véritable coopération doit être mise en œuvre et une transparence totale est nécessaire

Dans chaque département, il est indispensable d'initier un dialogue SAMU / POMPIERS / TRANSPORTEURS SANITAIRES PRIVÉS, et de signer des conventions.

La sous-utilisation des Ambulanciers privés est contre productive pour les collectivités. Elle provoquera des coûts supplémentaires, notamment pour les conseils généraux qui supporteront le surcroît d'intervention des SDIS, tout en créant par ailleurs de sérieux problèmes économiques au sein des entreprises et en fragilisant les emplois qui seront dévolus à des « volontaires ». Si on fragilise le secteur, dans les zones à faible densité de population, on aboutira à une véritable désertification, préjudiciable au patient, en urgence mais également dans les situations non urgentes.

Il est indispensable d'avoir une meilleure maîtrise des coûts et pour cela, de mieux appréhender les modes de financement par l'assurance maladie et les conseils généraux, afin de rendre le meilleur service au meilleur coût.

Soyez persuadé que nous nous inscrivons dans cette orientation, avant tout dans l'intérêt du patient, et secondairement du contribuable.

Vous souhaitant bonne réception de la présente, nous vous prions de recevoir, Monsieur le Président, l'expression de notre haute considération.

Le Président
Bernard BOCCARD



KPMG S.A.
Haute-Normandie Picardie Maritime
Site de Rouen-Nord
6 rue Le Verrier
B.P. 178
76135 Mont-Saint-Aignan Cedex
France

Téléphone : +33 (0)2 35 52 68 60
Télécopie : +33 (0)2 35 76 70 51
Site internet : www.kpmg.fr

Etude comparative du coût des prestations de transport sanitaire couché entre les SDIS et les transports sanitaires privés

Juin 2009

Ce rapport contient 9 pages

Etude comparative du coût des prestations de transport sanitaire
couché entre les SDIS et les transports sanitaires privés.doc

Table des matières

1	Contexte	1
2	Le prix des transports pour la collectivité	2
3	Les coûts de revient	4
4	Conclusion	7

1 Contexte

La structuration actuelle des prix et des coûts de revient des services de transport sanitaire d'urgence est complexe et peu lisible pour l'ensemble des interlocuteurs décideurs quant aux meilleures modalités d'optimisation des moyens mis en œuvre.

Les deux référentiels, le référentiel commun du 25 juin 2008 ayant donné lieu à la parution d'un décret concernant les prérogatives et missions des services d'incendie et de secours, et du 9 avril 2009 et de son arrêté du 5 mai 2009 précisant le contenu et les interventions des transporteurs sanitaires privés, ont permis de clarifier les attentes réciproques et de donner des règles d'applications claires pour les acteurs au sein des départements. Toutefois, ces référentiels, même s'ils visent à une optimisation de la réponse apportée, n'apportent pas de vision sur les « prix et coûts » d'intervention des acteurs.

Ce document a pour objectif de clarifier ce point.

2 Le prix des transports pour la collectivité

Les affichages retenus actuellement induisent en erreur les différents interlocuteurs :

- Les 105 € affichés pour les SDIS pour les interventions au titre du secours à personnes constituent un coût marginal destiné à compléter les coûts actuels financés par les conseils généraux dans le cadre des budgets des SDIS,
- Les 346 € affichés pour les transporteurs sanitaires privés constituent la couverture des coûts fixes liés à la mobilisation de deux personnes « ambulanciers diplômés » pendant une période de permanence de 12 heures. Ce coût a été fixé en fonction de l'accord cadre signé le 4 mai 2000 qui prévoyait :
 - Un coefficient d'amplitude de 75 % (temps rémunéré sur le temps de présence),
 - Un salaire moyen horaire se situant autour de 9 € brut,
 - Un taux de charges sociales et fiscales sur salaires de 45 % (réduction Fillon comprise et taxe sur les salaires intégrée),
 - Le paiement des indemnités conventionnelles correspondant au travail de dimanche, de nuit et primes de panier.

Le calcul du coût actuel figure au chapitre suivant traitant du coût des prestations.

Ces deux éléments, coût marginal pour les SDIS, coût des moyens fixes pour les transporteurs sanitaires privés, ne sont donc pas comparables.

Abordés sous l'angle du prix, le prix d'un transport en ambulance résultant des statistiques de l'assurance maladie est inférieur à 100 € (1). Le calcul de ce prix moyen intègre :

- La tarification conventionnelle,
- L'ensemble des interventions (programmées et urgences pré-hospitalières),
- L'ensemble du territoire métropolitain,
- Les majorations spécifiques (nuit, week end, aéroport, etc ...),
- Les indemnités de garde.

Sur les périodes de permanence, et en conformité avec l'avenant conventionnel signé avec l'assurance maladie, le coût des interventions est abattu de 60 % pour prendre en compte l'indemnité versée par ailleurs.

Le cumul des dépenses remboursables en ambulances en 2008 s'est élevé à 1 120 M2 d'€ (source assurance maladie statistiques 2008). Le nombre de missions estimé est de 11 200 000 missions (un courrier demandant le nombre de missions précises a été adressé à la Caisse Nationale d'Assurance Maladie).

Le coût moyen apparent d'une mission SDIS résultant de l'observation des statistiques des SDIS est de 1 104 € par mission. Le nombre de missions de secours à personne qui, selon les statistiques des SDIS représente 60 à 65 % des interventions, peut être estimé autour de 2 400 000 missions.

Il convient toutefois de préciser que, même si elles sont minoritaires en nombre, les missions liées à l'incendie et plus généralement aux grandes catastrophes, sont nécessairement plus coûteuses en moyens mis en œuvre.

Le tableau ci-dessous synthétise l'ensemble des coûts d'investissement et de fonctionnement des SDIS en 2007, ce coût est ramené à l'intervention.

Moyens SDIS :	Chiffrage Echelle Nationale
Total charges de personnel en 2007 en €	2 752 005 600
Total des charges de fonctionnement en 2007 en €	1 044 066 900
Total des charges d'investissement en 2007 en €	1 317 502 900
<i>Dont construction 30%:</i>	395 250 870
<i>Dont matériel 34%</i>	447 950 986
<i>Dont Autres 36%</i>	474 301 044
soit Total amortissement 2007 de la charge d'investissement :	583 653 785
<i>Dont amortissement construction sur 20 ans</i>	19 762 544
<i>Dont amortissement matériel sur 5 ans</i>	89 590 197
<i>Dont Autres (rembt d'emprunt-amortissement déjà pratiqué)</i>	474 301 044
Total dépenses SDIS relatives à 2007	4 379 726 285
Nombre d'interventions en 2007	3 966 900
Coût d'une équipe d'intervention	1 104

3 Les coûts de revient

Le tableau ci-dessous approche le coût fixe des moyens mis en œuvre dans le cadre de la permanence des transports sanitaires, ce coût fixe doit être rapporté au nombre d'interventions sur la période.

En matière d'Urgence Pré-Hospitalière, l'observation des départements qui ont, dans une logique de complémentarité des moyens entre les différents intervenants, mis en œuvre des réponses « professionnelles », on constate pour les transporteurs sanitaires privés un nombre d'interventions moyens de 2 interventions par permanence tous secteurs confondus.

Exemple du coût des moyens mis en place pour une période de permanence

Moyens humains :	
Nombre d'heure de travail nécessaire pour couvrir toutes les permanences de l'année(1)	11 472
Heures amplitudes maximales par salarié (2)	2 133
Nombre de personnes nécessaires à l'année pour couvrir toutes les permanences (1)/(2)	5.38
Remunération brute moyenne annuelle pour un salarié	33 169
Masse salariale nécessaire à l'année pour couvrir toutes les permanences	178 394
Coût d'une équipe de permanence	373
Matériels et véhicules :	
Coût d'un véhicule équipé dédié à l'urgence (en €)	65 000
Amortissement annuel (Linéaire 4 ans)	16 250
Nombre de permanences (y compris en journée)	730
Amortissement réalisé par période (tranche de 12h)	22
Structure / locaux :	
Coût du loyer annuel relatif aux locaux utilisés pour la garde	30 000
Frais versés à l'ATSU 19	25 000
Coût de structure pour une période de 12 heures	75
Coût de l'assurance	6
Coût fixe des moyens mis en œuvre par permanence (en €)	477
Valeur de l'indemnité versée à l'entreprise (en €)	346

Le coût fixe de mobilisation des moyens est donc de 477 € par permanence.

Le coût à couvrir par les missions, part variable de la rémunération est de 131 € par permanence. Compte tenu du coût du carburant (5 % du CA normal et 10 % du tarif abattu

compte tenu des majorations tarifaires sur ces périodes), le nombre de missions point mort par permanence est de 2.25 missions.

Le coût fixe constaté est un coût optimisé :

- le taux horaire est de 9.54 € / heure (taux horaire CCA à compter du 1^{er} juillet 2009)
- le coefficient d'amplitude est de 75 %, c'est-à-dire que 75 % des temps de présence sont rémunérés
- les véhicules et équipements correspondent au cahier des charges issu du décret de juillet 2003
- les moyens logistiques permettent d'optimiser les temps de réponse et d'intervention.

Compte tenu du coût à l'intervention appliqué sur les périodes de permanence, estimé à 65 € en moyenne nationale, le coût d'une intervention en période de permanence correspond au coût fixe (477 €) augmenté du prix des interventions (x * 65 €).

A titre d'exemple, dans le département du Doubs (2.09 interventions par permanence en moyenne sur le département), l'étude réalisée permet de constater un coût moyen par intervention en période de permanence de 291 €.

Dans un rapport du 27 mai 2008, la chambre régionale des comptes du Limousin chiffre le coût d'une intervention SDIS dans le cadre de la réponse à l'urgence à 500 €. Le coût se décomposerait comme suit :

- charges fixes : 300 €
- coût direct lié à l'intervention : 200 €.
-

Il convient de remarquer que ce coût est obtenu dans des conditions de fonctionnement qui ne sont pas comparables avec celle des ambulanciers privés en matière de coût main d'œuvre. En effet l'essentiel des effectifs des SDIS est constitué de personnel « volontaires » qui sont indemnisés et dont l'indemnisation n'est pas soumise à charges sociales.

L'écart entre le différentiel de rémunération chargée (15.55 € par heure amplitude pour les ambulanciers en période de permanence et 6.80 € pour les sapeurs pompiers volontaires) introduit une distorsion de pratiques rendant les comparaisons très délicates, sauf à vouloir « détruire des emplois ».

En terme de nombre d'interventions, lors de leur audition par l'Assemblée Nationale, les représentants des SDIS ont été interpellé par M Ginesta sur le nombre d'intervention, 1.5 par jour de travail (permanence de 24 h) pour les pompiers professionnels.

Ce chiffre est relativement proche de celui évoqué par l'Assurance Maladie pour les interventions des Ambulanciers privés sur les périodes de permanence en moyenne nationale, c'est-à-dire environ 0.8 interventions par permanence de 12 heures, soit 1.6 par période de 24 h.

Le nombre d'interventions de chacun contribue à montrer que le niveau de professionnalisme qui nécessite de la pratique apparaît comme tout à fait comparable.

4 Conclusion

En synthèse, il paraît important qu'une transparence totale devienne effective en matière de maîtrise des coûts des différents intervenants :

- en ce qui concerne les SDIS, la loi de modernisation de la sécurité civile du 13 août 2004 exige la mise en œuvre d'outil de pilotage dont une comptabilité analytique qui permettra de connaître les coûts spécifiques par nature d'intervention, et donc les coûts dans le cadre des missions d'Urgence Pré-Hospitalière,
- pour les entreprises de transport sanitaire privé, les composantes de coûts sont connues et font partie de leur gestion au quotidien, l'optimisation du coût des moyens mis en œuvre passe par une pleine utilisation des moyens mis à disposition pour réaliser les missions dans leur périmètre pendant les périodes de permanence.

Il apparaît que pour optimiser le coût des moyens globaux, une réflexion sur la complémentarité dans la mise en œuvre de tous les moyens dans le respect des deux référentiels parus est nécessaire.

Les modes de financements différents, Assurance Maladie ou Conseils Généraux, nécessite encore plus de cohérence et de transparence pour rendre le meilleur service au meilleur coût.


DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

SERVICE DE LA GESTION FISCALE

Sous-direction des particuliers

Bureau du support et de la maîtrise d'ouvrage du système

d'information de la fiscalité des particuliers – GF 1 B

86-92, allée de Bercy – Télédéc 951

75572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par Bruno Rousselet

bruno.rousselet@dgfip.finances.gouv.fr

☎ 01.53.18.11.99 📠 01.53.18.95.81

Référence : 09TFTH117

Paris, le

10 JUIL. 2009

Monsieur le Président,

Vous avez souhaité, lors de l'audition de représentants de la Direction Générale des Finances Publiques, le 7 mai dernier, dans le cadre de la préparation d'un rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours, que soient préparées à votre attention deux fiches synthétisant les observations de l'administration sur deux hypothèses évoquées lors de vos travaux :

- la mention du coût des services départementaux d'incendie et de secours sur les avis d'imposition de la fiscalité directe locale ;
- la création d'une taxe spécifique de financement des services départementaux d'incendie et de secours.

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les documents demandés. Ils reprennent et prolongent les observations présentées tant par mes représentants que par les autres responsables auditionnés, et notamment par M. Edward Jossa, Directeur Général des Collectivités Locales au Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des Collectivités territoriales, lors de l'audition du 7 mai dernier.

Monsieur David HABIB
Président de la
Mission d'évaluation et de contrôle
Commission des Finances,
de l'Economie générale et du Plan
Assemblée Nationale
126, rue de l'Université
75335 PARIS 07 SP

Même si l'augmentation importante des budgets des services départementaux d'incendie et de secours, dont les causes sont bien connues, appelle sûrement de nouvelles initiatives, il ne semble pas qu'une fiscalisation de leur financement apporte la clé au problème posé. De même, sauf à ce que cette fiscalisation soit malgré tout décidée, les avis d'imposition de la fiscalité directe locale ne constituent probablement pas le vecteur adéquat à une sensibilisation de nos concitoyens au coût de ces services.

Je reste, ainsi que mes équipes, à votre disposition pour tout complément d'information que vous souhaiteriez obtenir et je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma haute considération.

Par procuration,

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Bruno ROUSSELET,
sous-directeur

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES

SERVICE DE LA GESTION FISCALE

Sous-direction des particuliers

Bureau du support et de la maîtrise d'ouvrage du système

d'information de la fiscalité des particuliers – GF 1 B

86-92, allée de Bercy – Télédoc 951

75572 PARIS cedex 12

Affaire suivie par Bruno Rousselet

bruno.rousselet@dgfi.finances.gouv.fr

☎ 01.53.18.11.99 📠 01.53.18.95.81

Paris, le 10 JUL. 2009

Fiche

Référence : 09TFTH117

Objet : Proposition d'indication du coût des services départementaux d'incendie et de secours sur les avis d'imposition de la fiscalité locale.

Dans le cadre des travaux de la Mission d'enquête et de contrôle de l'Assemblée Nationale sur le financement des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), la proposition a été formulée d'une inscription sur les avis d'imposition de la fiscalité directe locale du coût de ces services, afin de sensibiliser les contribuables locaux à ce coût et indirectement de parvenir à une modération des augmentations continues de leurs budgets.

Sur le plan technique, cette proposition appelle les observations suivantes.

1/ Deux formes d'indication sur les avis d'imposition du coût des SDIS peuvent être envisagées.

Dans une première hypothèse, une imposition nouvelle est mise en place, avec ses règles propres d'assiette, de liquidation et de recouvrement. L'indication à porter sur l'avis est dont un montant propre au contribuable, fruit de cette liquidation, et qui est pris en compte pour la détermination du montant d'impôt à régler.

Dans une deuxième hypothèse, c'est un montant illustratif du coût du service qui est présenté sur l'avis. Ce montant ne résulte pas d'une liquidation spécifique au destinataire de l'avis, il ne constitue pas directement une part du montant d'impôt à payer, mais il peut donner une information utile, par exemple le coût total annuel du service, ou encore ce coût rapporté par habitant du département.

2/ Si la fiscalisation du financement des SDIS était décidée, il n'est pas certain que l'inscription sur les actuels avis d'imposition devrait être préférée à la création d'un avis d'imposition autonome.

Les auteurs de la proposition ont semblé privilégier l'addition d'une « nouvelle colonne » dans les avis de taxes foncières, de taxe d'habitation ou de taxe professionnelle.

Cette solution permettrait en effet d'atteindre plusieurs des effets recherchés :

- l'individualisation d'un coût supporté par le contribuable,
- la comparaison d'une année sur l'autre, en lecture directe, des taux et des cotisations.

Cette idée directrice ne peut cependant pas suppléer à la construction complète, qui doit être préalable, de ce nouvel impôt :

- définition des redevables (s'agirait-il de tous les contribuables locaux, entreprises, particuliers, personnes publiques, personnes morales privées non lucratives... ? en particulier, la « double imposition » des propriétaires (redevables de la taxe foncière) occupants (redevables de la taxe d'habitation est-elle souhaitée ?)
- définition de l'assiette (faut-il se baser sur les valeurs locatives cadastrales ? y compris pour les entreprises ?)
- règles de fixation des taux, en particulier de liaison des taux, tout spécialement lors de l'introduction de la taxe.

Les réponses à ces questions conditionnent en effet la possibilité même du recours à des avis uniques : il faut en effet qu'il y ait, entre taxes existantes et taxe nouvelle, identité de redevables, unité d'assiette, identité des modalités de recouvrement...

Enfin, une fois ces étapes franchies, il conviendrait d'arbitrer entre complexification des avis existants, pour obtenir l'unicité d'avis d'imposition recherchée, et mise en œuvre d'un avis séparé, permettant de privilégier l'information du contribuable.

Il est en effet rappelé que les avis actuels prévoient déjà des colonnes multiples :

- en matière de taxe d'habitation : commune, syndicat de communes, intercommunalité, département, taxe spéciale d'équipement ;
- en matière de taxe foncière : commune, syndicat de communes, intercommunalité, département, région, taxe spéciale d'équipement, taxe d'enlèvement des ordures ménagères (pour les propriétés bâties) ou taxe pour frais de chambres d'agriculture (pour les propriétés bâties) ;
- en matière de taxe professionnelle : commune, syndicat de commune, intercommunalité, département, région, taxe spéciale d'équipement, cotisation nationale de péréquation.

Dans des situations rencontrées récemment (introduction de la taxe d'habitation des locaux vacants prévue à l'article 1407 bis du code général des impôts), c'est la formule de l'avis séparé qui a été retenue.

3/ Une indication générale sur le coût des SDIS pourrait éventuellement figurer sur les avis d'imposition, mais il n'est pas certain que ce vecteur de communication soit le plus adapté.

Si l'objectif est de porter à la connaissance des contribuables le coût, dans leur département, du financement des SDIS, la solution pourrait être de faire figurer sur les avis d'imposition de fiscalité directe locale, ou sur certains d'entre eux seulement, un message générique donnant une information sur le montant global du budget du SDIS, ou une autre information qui serait jugée plus pertinente, par exemple ce montant rapporté au nombre d'habitants du département.

Une solution de ce type a été retenue par l'article L. 253 du livre des procédures fiscales, qui prévoit que les avis d'imposition de taxe d'habitation, de taxe foncière et de taxe professionnelle des contribuables des communes soumises aux prélèvements prévus à l'article L. 2531-13 du code général des collectivités territoriales mentionnent le montant de la contribution de leur commune au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France.

Pour satisfaire à cette obligation, les administrations procèdent de la manière suivante :

- la Direction Générale des Collectivités Locales communique à la Direction Générale des Finances Publiques, en début d'année, la liste des communes contributrices et le montant de leur contribution ;
- ces informations sont communiquées aux directions des services fiscaux, à charge pour elles d'assurer leur saisie dans l'application de gestion de la fiscalité directe locale ;
- lors des éditions d'avis, ces informations sont exploitées pour l'édition du message convenu : « Le versement de votre commune au fonds de solidarité de la région Ile-de-France s'élève à _____ €. », dans le cadre réservé à cet effet. En effet, si la place pour l'édition de messages de cette nature est très limitée, le message spécifique au fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France a reçu un rang de priorité qui assure son édition dans tous les cas.

Il est envisageable de transposer cette approche en matière de coût des SDIS :

- la Direction Générale des Collectivités Locales collecterait auprès de tous les départements la variable qui aurait été choisie comme méritant cet affichage (budget départemental total, coût par habitant, ou toute autre donnée à définir) ;
- l'information transmise à la Direction Générale des Finances Publiques, serait exploitée lors de l'édition des avis, au sein d'un message normalisé.

Sous réserve de l'avis de la Direction Générale des Collectivités Locales et d'une étude de faisabilité informatique à compléter, ce dispositif pourrait être mis en œuvre pour les avis produits à l'automne 2010.

Il conviendrait toutefois de déterminer l'ordre de priorité de ce message, qui aurait donc vocation à figurer sur tous les avis (et pas seulement dans une région).

En effet, les messages édités sur les avis ont vocation à parfaire l'information des contribuables dans un certain nombre de situations rendant difficile la lecture des informations qu'ils portent. A titre d'illustration, on peut citer les conséquences sur les variations d'impositions de la transformation d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité additionnelle en un établissement public à taxe professionnelle unique, l'attention appelée sur la perte d'un allègement de taxe d'habitation, ou encore sur une exonération au titre de la location meublée.

Mécaniquement, l'insertion d'un nouveau message informatif, consacré au financement des SDIS, aurait pour effet d'écarter d'autres messages, de priorité plus faible, avec en conséquence une perte d'information pour les usagers concernés.

Ce dernier point incite à revenir sur la pertinence du vecteur que constituent les avis d'imposition de fiscalité directe locale en matière de coût de financement des SDIS.

En effet, les avis d'imposition sont des documents à la fois très complet, en conséquence des prescriptions légales qui gouvernent leur composition, et très arides, la complexité de la législation applicable devant être synthétisée dans une place forcément restreinte, pour des raisons de coût et de maniabilité.

Au contraire, la problématique du financement des SDIS appelle probablement un niveau d'explication, en termes tant de coût pour la collectivité que de service rendu, qui s'accordera mal avec une simple mention chiffrée, forcément lapidaire.

Il semble donc préférable, de ce point de vue, de s'orienter vers une communication plus accessible aux contribuables, par la publicité donnée à l'adoption du budget du SDIS notamment. Les services de la Direction Générale des Finances Publiques pourraient apporter leur assistance à la mise en place de telles actions de communication, et si nécessaire contribuer à leur normalisation, en vue d'accroître la comparabilité à l'échelle du territoire.

DIRECTION GÉNÉRALE DES FINANCES PUBLIQUES
DIRECTION DE LA LÉGISLATION FISCALE

PARIS, LE

10 JUL. 2009

Sous-Direction C - Bureau C 1

139, RUE DE BERCY

TELEDOC 571

75572 PARIS CEDEX 12

Réf : 2009010495

FICHE

OBJET : Proposition de financement des services départementaux d'incendie et de secours par la création d'une imposition spécifique.

I – RAPPEL DE LA SITUATION ACTUELLE

1. L'augmentation des dépenses des services de secours et d'incendie

La départementalisation des services départementaux de secours et d'incendie (SDIS) opérée par la loi n°96-369 du 3 mai 1996 a conduit à une forte augmentation de leurs dépenses. Cette réforme a, en effet, rendu nécessaire une mise à niveau des équipements et, du fait de l'intégration des sapeurs pompiers dans un corps départemental unique, à une harmonisation de leurs rémunérations.

A cette réforme se sont ajoutées des évolutions statutaires telles que le nouveau régime indemnitaire, la réforme des filières et la mise en œuvre de la réforme du temps de travail.

Depuis l'achèvement de la départementalisation en 2001, les budgets des SDIS ont fortement augmenté.

Cette dérive s'est répercutée sur la contribution globale des collectivités territoriales, en augmentation de 86 % entre 2000 et 2008¹. Le taux d'augmentation de cette contribution est toutefois en diminution ces dernières années.

2. Le financement des services de secours et d'incendie

Suite à la départementalisation, les articles 121 et 122 de la loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ont limité l'évolution des contributions des communes et des EPCI à compter de 2003 au montant global des contributions de l'année précédente augmentée de l'inflation et prévu leur suppression à compter du 1^{er} janvier 2006. Les contributions des départements ont donc progressé plus fortement.

¹ Page 185 du rapport n° 135 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances rectificative adopté par l'Assemblée Nationale pour 2008

Par ailleurs, la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile puis la loi de finances rectificative pour 2006 ont reporté la suppression de ces contributions au 1^{er} janvier 2008, puis au 1^{er} janvier 2010 en raison des difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de la réforme.

Enfin, cette suppression a été remise en cause par l'article 116 de la loi de finances rectificative pour 2008 (n° 2008-1443 du 30 décembre 2008).

Les SDIS sont également financés par l'Etat par le biais d'un fonds d'aide à l'investissement créé par la loi de finances pour 2003.

II – PROPOSITION DE FISCALISATION DU FINANCEMENT DES SERVICES DEPARTEMENTAUX DE SECOURS ET D'INCENDIE

La question de la création d'un impôt spécifique pour assurer le financement des SDIS a déjà été largement évoquée dans le passé. Elle n'a toutefois pas été retenue car plusieurs raisons militent pour ne pas s'engager dans cette voie.

A. SUR LE PLAN DES PRINCIPES

1. Il ne paraît pas envisageable de créer et d'affecter un nouvel impôt pour une compétence obligatoire du département

Le principe d'universalité budgétaire repose sur la non affectation d'une recette à une dépense. Les dépenses doivent donc être financées par le budget général.

La création d'une taxe spéciale et son affectation à l'établissement public départemental constituerait une dérogation forte à ce principe.

Une telle mesure susciterait inévitablement des demandes identiques pour tous les services départementaux.

Elle pourrait conduire, à titre d'illustration, à créer une nouvelle taxe pour financer le fonctionnement des collèges, l'action sociale, la santé et l'insertion ou bien encore l'entretien et la construction de la voirie départementale.

Le système fiscal deviendrait dans ces conditions rapidement incompréhensible pour les contribuables et son évolution ne serait plus maîtrisée.

2. Une telle proposition conduirait à accroître la pression fiscale à la charge des ménages et des entreprises

La proposition serait contraire aux objectifs de limitation des prélèvements obligatoires poursuivis par le Gouvernement.

En effet, dès lors qu'une imposition spécifique viendrait couvrir les dépenses liées au SDIS, les autres recettes fiscales et notamment le produit des quatre taxes devrait être réduit à due concurrence. Or, dans une telle situation, il est très rare de constater des diminutions corrélatives des taux d'imposition ; en tout état de cause, la simple reconduction des taux conduirait à augmenter la pression fiscale.

La proposition irait donc à l'encontre de l'annonce du Président de la République d'alléger les charges pesant sur les entreprises en supprimant, à compter de 2010, la part de la taxe professionnelle assise sur les équipements et biens mobiliers pour améliorer la compétitivité des entreprises.

Le contexte économique ne conduit pas à privilégier une option de nature à accroître la pression fiscale.

Enfin, au cas particulier, se dégage la nécessité de mettre en place les moyens nécessaires à une maîtrise des coûts. A cet égard, la création d'une taxe spécifique ne présente pas un caractère vertueux, mais permet au contraire d'avoir un dispositif pérenne et stable pour faire face à une augmentation de dépenses. Le cas de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères – même s'il n'est pas totalement comparable car perçue directement par la collectivité et comprise dans le budget général de la collectivité – permet d'illustrer les effets en terme d'augmentation de pression fiscale de l'institution d'une taxe ad hoc.

B. SUR LES MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE

1. La création d'une taxe additionnelle aux quatre taxes directes locales, déjà écartée dans le passé, implique des coûts de gestion importants

La répartition des produits attendus par les SDIS sur tous les usagers susceptibles de bénéficier du service et donc aussi bien les particuliers que les professionnels apparaît logique.

Mais s'il était envisagé, pour répondre à cette contrainte, la mise en place d'une taxe annexe aux quatre taxes locales (taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle), il conviendrait alors de modifier les modalités de gestion de ces quatre taxes pour y inclure une taxe additionnelle, sur près de 58 millions d'avis d'imposition.

L'assiette de cette taxe devrait être définie afin de répartir équitablement la charge entre les usagers à l'instar de ce qui existe actuellement pour les établissements publics fonciers mais pour des montants d'impositions nettement plus élevés. Actuellement, il est rappelé que le produit des taxes spéciales d'équipement s'élève, en 2008, à près de 240 M€ contre 3 831 M€ pour les contributions des collectivités territoriales au budget des SDIS².

Cette modalité de financement du service pourrait être jugée inéquitable. En effet, la perception de cette taxe ne pourrait être effective que dans le cas où l'utilisateur s'acquitterait effectivement d'une des quatre taxes. En cas d'exonération notamment, il semble difficile de percevoir une taxe additionnelle (exemple des personnes âgées de taxe foncière sur les propriétés bâties en application de l'article 1391 du CGI et de taxe d'habitation en application de l'article 1414 –I dudit code).

Enfin, dès lors que l'Etat assure la gestion de cette nouvelle imposition (assiette, recouvrement), il serait en droit de percevoir des frais de gestion, ce qui aurait pour effet d'augmenter encore la pression fiscale exercée sur les usagers.

² Page 185 du rapport n° 135 fait au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur le projet de loi de finances rectificative adopté par l'Assemblée Nationale pour 2008.

2. L'institution d'une nouvelle taxe départementale pour assurer le financement des SDIS serait de nature à perturber les réflexions engagées pour réformer les finances locales

Le constat d'une nécessaire réforme de la fiscalité locale est unanimement partagé, tant par l'Etat qui est devenu le premier contribuable local, que par les élus locaux et les contribuables.

A cet égard, le rapport du comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Edouard Balladur constitue une base de réflexion pour engager des concertations.

Les réflexions menées notamment, au sein des ateliers de travail qui ont été constitués, devraient permettre de présenter cette année deux projets de loi, l'un sur le volet institutionnel, l'autre sur le volet financier (notamment la mise en œuvre de la réforme de la taxe professionnelle et la modernisation des bases foncières).

L'ampleur et la complexité de ces réformes ne permettent pas d'envisager de mener en parallèle d'autres réflexions de nature à entraver l'avancement des travaux engagés.

En conclusion, le financement des SDIS par la création d'un impôt spécifique rendrait encore plus compliquée la fiscalité directe locale et irait à l'encontre de la réflexion engagée sur le financement des collectivités territoriales.