



N° 1990

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2019

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de **règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018** (n° 1947),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 40

SÉCURITÉS

SÉCURITÉ CIVILE

Rapporteuse spéciale : MME SARAH EL HAÏRY

Députée

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	5
CHIFFRES CLÉS	6
INTRODUCTION	7
UNE EXÉCUTION CONFORME À L'AUTORISATION ET REFLET D'UNE GESTION GLOBALEMENT PERFORMANTE	9
A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE COHÉRENTE DOTÉE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE PERTINENTS MAIS À PRÉCISER.....	10
B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL DYNAMIQUES ET DES RÉGIMES DE RÉMUNÉRATION CONTESTÉS.....	12
FAUT-IL CRAINDRE POUR LE MODÈLE FRANÇAIS DE SÉCURITÉ CIVILE ? MISSIONS ET MOYENS DES SDIS	15
I. LA PRESSION OPÉRATIONNELLE SUR LES SDIS APPELLE À REVOIR L'ORGANISATION DU SECOURS EN FRANCE	15
A. UNE SOLLICITATION TOUJOURS PLUS FORTE.....	15
1. Une hausse marquée de l'activité opérationnelle... ..	15
2. ... dont les facteurs sont multiples.....	16
B. UN MEILLEUR PARTAGE DES TÂCHES ENTRE ACTEURS DOIT ÊTRE RECHERCHÉ.....	17
1. Un référentiel du secours à personne aujourd'hui remis en question.....	17
2. Le numéro unique d'urgence : une exigence politique, une nécessité pratique, un défi d'ampleur.....	21

II. PRÉSERVER LE MODÈLE FRANÇAIS DE VOLONTARIAT SAPEUR-POMPIER ; CONCRÉTISER LES ENGAGEMENTS DE GRATUITÉ DES PÉAGES	25
A. LE TEMPS DE TRAVAIL DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES : DES RÉPONSES À TROUVER EN INTERNE ET AU NIVEAU EUROPÉEN	25
1. L'incompatibilité manifeste du régime juridique applicable aux sapeurs-pompiers volontaires avec le droit européen du travail	25
2. La reconnaissance de droits de nature à assécher la ressource en volontaires	27
3. Le Gouvernement doit être force de proposition auprès des institutions européennes.....	28
B. LA GRATUITÉ DES FRAIS DE PÉAGE POUR LES VÉHICULES EN OPÉRATION : UNE MISE EN ŒUVRE TARDIVE ET CONDITIONNELLE .	32
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	37
SOURCES UTILISÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	39

SYNTHÈSE

Les SDIS sont confrontés à une activité opérationnelle en forte croissance, alors même qu'ils font face à de nombreux défis qui remettent en cause leur organisation.

L'assimilation du sapeur-pompier volontaire à un travailleur au sens du droit européen risque d'assécher la ressource en volontaires, qui ne pourraient plus cumuler leur activité professionnelle avec leur engagement sapeur-pompier. La France doit s'engager dans la négociation d'un nouveau texte européen portant sur l'engagement citoyen qui permettrait d'écarter cette menace au modèle français de sécurité civile.

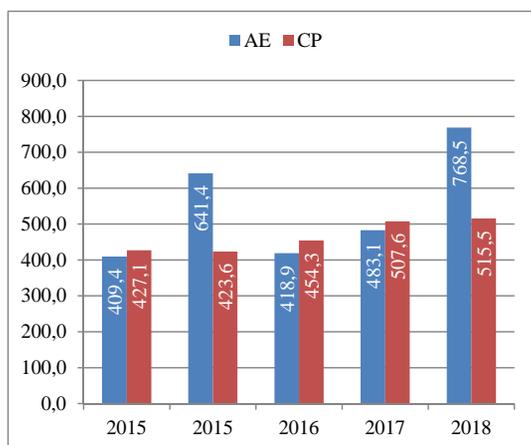
La gestion du secours est aujourd'hui répartie entre services d'aide médicale urgente (SAMU) et services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). La répartition est théoriquement bien définie : les SAMU interviennent en aide médicale urgente, après intervention d'un médecin, alors que les sapeurs-pompiers fondent leur intervention sur le « départ réflexe », avant toute intervention médicale. Dans la pratique, certaines frictions sont néanmoins apparues sur la prise en charge des « carences ambulancières » par les SDIS, qui se traduit souvent par des interventions de transport sanitaire dépourvues de tout caractère d'urgence. Des négociations sont en cours pour régler ces situations, dont l'orientation principale doit être le réengagement des transporteurs privés dans la gestion de l'urgence médicale.

La mise en place du numéro unique d'urgence est devenue une exigence pratique afin d'améliorer le traitement de l'urgence. Il doit réunir au sein de plateformes communes, de niveau départemental, les services de secours (SDIS et SAMU) mais également les policiers et gendarmes. Le numéro unique permettra, en amont, de mieux réguler les appels et, en aval, de mieux répondre au besoin d'urgence. L'association des forces de sécurité intérieure doit permettre de mieux protéger les personnels sur les interventions à risque.

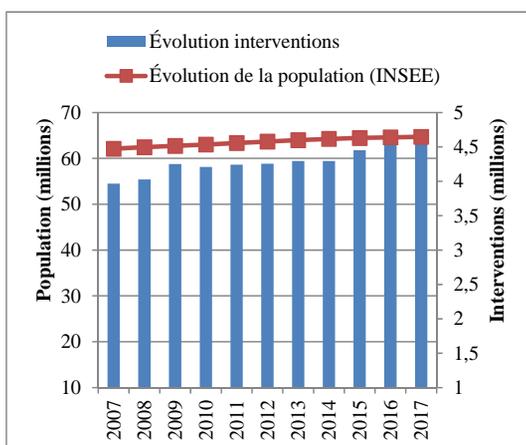
La gratuité des péages pour les véhicules de sapeurs-pompiers en opération serait enfin acquise, à la suite d'un accord trouvé entre la ministre des transports et les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Si, juridiquement, cette solution a des faiblesses, elle doit permettre de donner un effet utile, pour les sapeurs-pompiers, aux dispositions votées en loi de finances pour 2018 sur initiative parlementaire. Un mécanisme de contrôle de l'application de cet engagement doit néanmoins être mis en place.

CHIFFRES CLÉS

CONSUMMATION DES CRÉDITS
(en millions d'euros)



ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ OPÉRATIONNELLE DES SAPEURS-POMPIERS



DISPOSITIF DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

Objectifs	Indicateurs	Atteinte des objectifs	Qualité de l'indicateur
Assurer l'efficacité et l'efficacité des dispositifs de lutte contre les feux de forêts	Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux »	Oui	Lisible et pertinent
Assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels	Efficacité des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en milieux difficiles	En partie	Problème méthodologique dans l'indicateur de disponibilité des hélicoptères
	Taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile	Non	Indicateur qui ne rend pas compte de la disponibilité opérationnelle
Faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste	Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes	Oui	Pertinent
	Intervention sur des objets suspects dans les délais	En partie	Lisible et pertinent
Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours	Taux d'adhésion des SDIS à l'infrastructure complémentaire Acropole-Antarès	Non	Lisible et pertinent

INTRODUCTION

La politique française de sécurité civile relève pour l'essentiel des départements qui, depuis 1996, organisent et financent les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). En 2018, le budget global des SDIS atteint 4 935 millions d'euros⁽¹⁾ financés à 58 % par les conseils départementaux et à 42 % par les communes et intercommunalités.

Le programme 161 est la **principale traduction budgétaire de l'effort de l'État en matière de sécurité civile**. La consommation de crédits atteint 515,5 millions d'euros en crédits de paiement et 768,5 millions d'euros en autorisations d'engagement. Pour autant, **le programme ne porte pas l'ensemble des crédits concourant à la politique nationale de sécurité civile**. Les crédits sont en effet répartis en différents programmes participant à l'anticipation et la gestion des crises, dont les dépenses sont retracées dans un document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances de l'année. En 2018, ce document estimait que l'ensemble atteignait 984,8 millions d'euros de crédits de paiement.

Le programme 161 représente ainsi seulement la **moitié des dépenses allouées par l'État à la sécurité des populations et la gestion des crises**, et environ **10 % du total des budgets alloués par les collectivités territoriales au financement des SDIS**. Le programme budgétaire finance néanmoins un ensemble diversifié et cohérent de moyens qui ne pourraient être pris en charge par les collectivités.

Le programme est divisé en quatre actions dont la principale finance les moyens et équipements dont l'État assure l'acquisition, l'entretien et la mobilisation en cas d'urgence. Ces moyens comprennent la flotte aérienne de lutte contre les feux de forêts, les hélicoptères, les formations militaires de la sécurité civile (FORMISC), les établissements de déminage ainsi que différentes actions de soutien.

(1) Chiffres issus de l'édition 2018 des statistiques des services d'incendie et de secours publiées par la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC).

UNE EXÉCUTION CONFORME À L'AUTORISATION ET REFLET D'UNE GESTION GLOBALEMENT PERFORMANTE

L'exécution 2018, conforme à l'autorisation donnée, est marquée par une forte hausse des crédits par rapport à 2017.

EXÉCUTION 2018

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2017	2018	Évolution	2017	2018	Évolution
P161	483,1	768,5	+ 59,1 %	507,6	515,5	+ 1,5 %
11	50,3	34,2	- 32,0 %	52,2	38,0	- 27,8 %
12	265,6	567,2	+ 113,6 %	294,1	307,4	+ 4,5 %
13	156,4	154,6	- 1,2 %	150,7	158,2	+ 5,0 %
14	10,8	12,5	+ 15,7 %	10,6	11,9	+ 12,3 %

Source : RAP 2018.

La progression importante observée sur les autorisations d'engagement entre les deux exercices (+ 59,1 %) est liée pour l'essentiel à la passation du marché de renouvellement de la flotte d'avions de la sécurité civile évoquée *infra*. L'évolution des crédits de paiement est plus maîtrisée (+ 1,5 %), en raison du calendrier progressif des décaissements liés à ce marché.

EXÉCUTION 2018 DU PROGRAMME 161 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

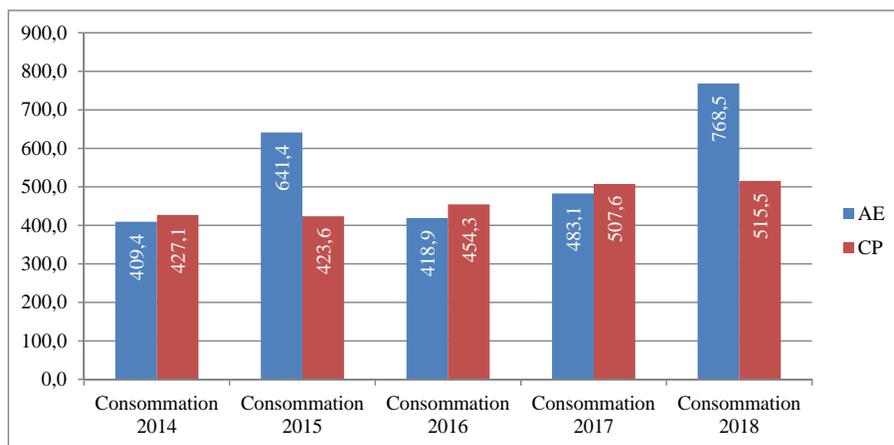
	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	LFI	Prévision	Exécution	Écart LFI-exécution	Écart prévision-exécution	LFI	Prévision	Exécution	Écart LFI-exécution	Écart prévision-exécution
P161	853,7	866,8	768,5	- 10,0 %	- 11,3 %	532,2	545,3	515,5	- 3,1 %	- 5,5 %
11	32,3	32,3	34,2	5,9 %	5,9 %	36,0	36,0	38,0	5,6 %	5,6 %
12	665,1	665,4	567,2	- 14,7 %	- 14,8 %	338,9	339,2	307,4	- 9,3 %	- 9,4 %
13	144,9	157,7	154,6	6,7 %	- 2,0 %	146,7	159,5	158,2	7,8 %	- 0,8 %
14	11,4	11,4	12,5	9,6 %	9,6 %	10,6	10,6	11,9	12,3 %	12,3 %

Source : RAP 2018.

A. UNE MAQUETTE BUDGÉTAIRE COHÉRENTE DOTÉE D'INDICATEURS DE PERFORMANCE PERTINENTS MAIS À PRÉCISER

L'évolution de la consommation des crédits du programme est retracée dans le graphique ci-après.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DEPUIS 2014



Source : RAP 2014 à 2018.

L'exécution des crédits s'élève pour les autorisations d'engagement à 90,7 % et à 84,5 % pour les crédits de paiement, avec cependant d'importantes disparités selon la nature des dépenses.

– Les crédits de fonctionnement sont ainsi marqués par une surexécution de 27,7 millions d'euros, soit + 21,2 % par rapport à la prévision. Des dépenses relatives à la partie non immobilisable de certains projets d'investissement (Antarès et SAIP), initialement budgétées en investissement (titre 5) ont en effet été exécutées en dépenses de fonctionnement.

– Les crédits d'investissement, eux, sont marqués par une sous-exécution marquée de – 35,4%, principalement liée à l'économie de constatation sur le marché de renouvellement des avions évoquée *infra*.

- *Une maquette budgétaire cohérente*

La maquette budgétaire permet de donner une image lisible et cohérente des dépenses prises en charge par le programme. Le programme est divisé en quatre actions :

– l'action 11 *Prévention et gestion de crises* finance les dispositifs de prévention, d'alerte, de mobilisation opérationnelle et de solidarité nationale en cas de crise ;

– l’action 12 *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* finance l’acquisition, l’entretien et la mobilisation des moyens nationaux de sécurité civile : flottes d’hélicoptères et d’avions, forces militaires de la sécurité civile, équipes de démineurs ;

– l’action 13 *Soutien aux acteurs de la sécurité civile* finance la coordination et la formation des autres acteurs de la sécurité civile : services départementaux d’incendie et de secours (SDIS) et associations de sécurité civile ;

– l’action 14 *Fonctionnement, soutien et logistique* finance les fonctions de soutien général du programme : services d’état-major, inspection générale de la sécurité civile, fonctions financières, juridiques et de gestion des ressources humaines, dépenses informatiques et de carburant des véhicules terrestres.

- *Des dépenses fiscales limitées*

Les crédits du programme sont complétés par une seule dépense fiscale chiffrée, prévue par le 29° de l’article 81 du code général des impôts (CGI). Cette dépense concerne une exonération d’impôt sur le revenu sur « *les indemnités, l’allocation de vétérance personnelle ou de réversion, la prestation de fidélisation et de reconnaissance et la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance servies aux sapeurs-pompiers volontaires ou à leurs ayants droit* ». Elle est chiffrée à 55 millions d’euros en 2018, chiffrage identique à celui de 2017. Une autre dépense fiscale, indiquée comme inférieure à 0,5 million d’euros, concerne l’exonération de droits de mutation des successions des sapeurs-pompiers décédés en opération de secours, prévue au 8° du I de l’article 796 du CGI.

- *Des indicateurs de performance satisfaisants mais à préciser*

Les **indicateurs de performance** rattachés au programme donnent une image intéressante et instructive de la gestion, que ce soit l’indicateur concernant l’efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne d’été, le temps de réponse des services de déminage pour les interventions sur objets suspects ou le taux d’adhésion des SDIS à l’infrastructure de communication Antarès.

Néanmoins, comme l’avait signalé la rapporteure au moment de l’examen du projet de loi de finances pour 2019, les indicateurs 2.1 et 2.2 relatifs au taux de disponibilité opérationnelle respectivement des hélicoptères et des avions de la sécurité civile, peuvent afficher une performance trompeuse.

Concernant la disponibilité des hélicoptères, le taux de 94,54 % affiché en 2018 correspond à la disponibilité des 26 hélicoptères déployés en permanence dans les bases locales, sur un total de 35 hélicoptères. **Le taux n'intègre donc pas les neuf hélicoptères immobilisés de façon permanente pour maintenance.** L'administration indique que, en cas d'intégration de ces appareils dans le calcul de l'indicateur, **le taux de disponibilité s'établirait entre 70 et 75 %.**

Concernant la disponibilité des avions, le taux de 94,2 % est calculé comme rapport entre le nombre d'alertes demandées et le nombre d'alertes tenues. La maintenance des avions est externalisée et assurée par la société Sabena Technics, dans le cadre d'un marché notifié en 2015 pour une durée de sept ans. Le prestataire doit, aux termes de ce contrat, assurer un « contrat opérationnel » correspondant au nombre d'avions nécessaires pour faire face aux besoins selon la période de l'année considérée. Le RAP 2018 souligne d'ailleurs que le taux de tenue des alertes par le titulaire du marché MCO est inférieur à l'objectif contractuel de 96 %, en raison d'une disponibilité insuffisante des avions Dash8 et mauvaise pour les B200.

Ainsi, comme le souligne la DGSCGC dans ses réponses à la rapporteure, *« plus qu'une disponibilité, l'indicateur mesure la capacité de la flotte à assurer les alertes demandées pour faire face principalement au risque de feux de forêt ».* L'indicateur de la disponibilité des avions ne peut être, dès lors et à la différence de celui relatif à la disponibilité des hélicoptères, un instrument de pilotage et d'optimisation de la disponibilité opérationnelle.

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL DYNAMIQUES ET DES RÉGIMES DE RÉMUNÉRATION CONTESTÉS

La masse salariale du programme atteint 175 millions d'euros, soit 34 % du total des crédits de paiement du programme, en progression de 1,9 % par rapport à 2017. Les crédits de personnel (titre 2) sont marqués par une sous-exécution de l'ordre de 10,8 millions d'euros, soit 5,8 % des crédits ouverts. Cette sous-exécution a permis d'abonder le programme 176 *Police nationale* pour environ 5,7 millions d'euros. Les emplois réalisés atteignent 2 444 effectifs, contre un plafond d'emplois fixé à 2 483, soit 98 %.

La loi de finances pour 2018 prévoyait initialement le recrutement de 35 personnels supplémentaires, dont 4 pilotes et 31 démineurs. Si tous les pilotes ont pu être recrutés en décembre, seuls 26 postes de démineurs avaient alors été pourvus, en raison de difficultés de recrutement marquées. En compensation et afin de respecter le schéma d'emplois, trois personnels techniques et deux personnels administratifs ont été recrutés.

Les dépenses de rémunération du programme ont été récemment critiquées par la Cour des comptes ⁽¹⁾. En effet, ces dépenses ont augmenté de plus de 4,9 % entre 2011 et 2016, l'augmentation venant pour près de la moitié (45 %) des mesures catégorielles, du fait notamment « *d'importantes mesures de revalorisation statutaires et indemnitaires* ». Sur la période, le montant des crédits destinés au paiement des primes et indemnités du programme a augmenté de plus de 9 %, quand la croissance des dépenses totales de traitements et soldes atteignait 2,3 % seulement.

La Cour insiste en particulier sur le cumul des régimes indemnitaires pour les fonctionnaires de police affectés à la sécurité civile. Certains personnels peuvent en effet cumuler primes de sécurité civile et primes de police, alors même « *que les sujétions que les indemnités de police ont vocation à couvrir ne sont plus supportées par les fonctionnaires [...] ou sont couvertes par des indemnités spécifiques* ». La DGSCGC a néanmoins indiqué à la Cour et à la rapporteure spéciale que le régime indemnitaire des fonctionnaires de polices ne relevait pas de sa compétence.

La mise en œuvre de trois protocoles, au sein de la police nationale (PPCR), ainsi qu'avec les personnels navigants du groupement d'hélicoptères (2016) et du groupement d'avions (2017) devrait également contribuer au dynamisme des dépenses de rémunération.

Aussi, la rapporteure spéciale sera attentive à l'évolution des dépenses de rémunération du programme et suivra les arbitrages budgétaires et les choix de gestion qui seront réalisés.

(1) Cour des comptes, Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours et de la sécurité civile, rapport public thématique, mars 2019.

FAUT-IL CRAINDRE POUR LE MODÈLE FRANÇAIS DE SÉCURITÉ CIVILE ? MISSIONS ET MOYENS DES SDIS

I. LA PRESSION OPÉRATIONNELLE SUR LES SDIS APPELLE À REVOIR L'ORGANISATION DU SECOURS EN FRANCE

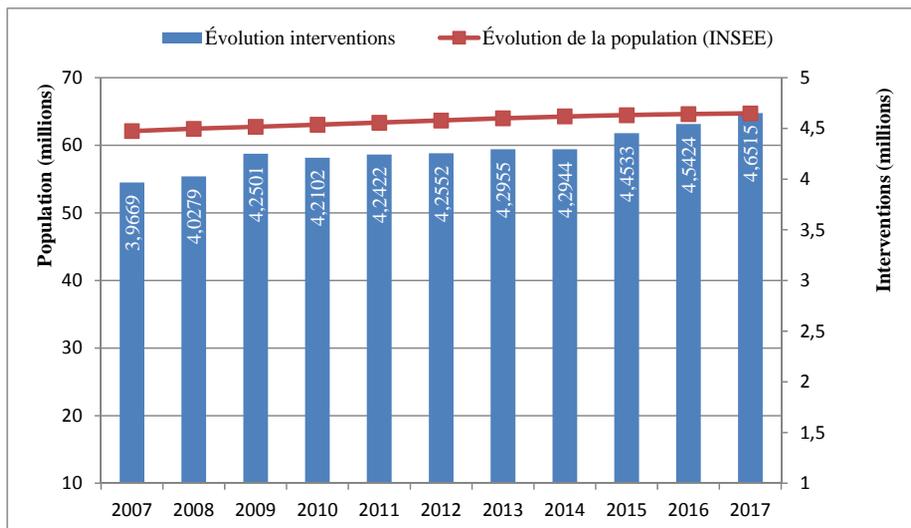
L'évolution de la sollicitation opérationnelle des SDIS implique de trouver des solutions aux contraintes pesant sur leur organisation.

A. UNE SOLLICITATION TOUJOURS PLUS FORTE

Une progression continue de l'activité des SDIS est observée, dont les facteurs sont multiples.

1. Une hausse marquée de l'activité opérationnelle...

Selon les statistiques des SDIS publiées par la DGSCGC, la sollicitation opérationnelle des SDIS s'inscrit en forte hausse depuis plusieurs années. En 2017, les services ont ainsi réalisé 4,65 millions d'interventions, en augmentation de 2,4 % par rapport à 2016. Ces opérations consistent, pour l'essentiel, en du secours à personnes (3,91 millions, soit 84 % de l'activité). Les incendies ont entraîné 306 600 interventions, soit seulement 6,6 % du total.



Source : DGSCGC et INSEE

La progression de la sollicitation opérationnelle apparaît, comme l'indique le graphique ci-dessus, plus dynamique (+ 17,26 %) que la progression de la population (+ 4,2 %) sur la période 2007-2017. Les dépenses agrégées des SDIS ont, à l'inverse, progressé à un rythme comparable à celui de l'activité opérationnelle (+ 17,69 %).

La hausse de l'activité est portée pour l'essentiel par la **progression du secours d'urgence aux personnes (SUAP)**, qui regroupe à la fois le secours à victime, qui entre pleinement dans les compétences des SDIS, et les aides à la personne, qui correspondent à des missions plus périphériques et facultatives. Alors que, sur les 3,4 millions d'interventions réalisées en 1998, 54 % relevaient du SUAP, cette part atteint 84 % en 2018. Cette tendance devrait continuer à se renforcer dans les prochaines années, puisque les missions de SUAP ont augmenté de 7,6 % entre 2017 et 2018, soit trois fois plus que le total des interventions.

2. ... dont les facteurs sont multiples

Plusieurs explications sont avancées concernant ces évolutions.

L'évolution hospitalière serait un facteur majeur de progression de l'activité des SDIS. La concentration des activités entraînerait une augmentation de la durée des missions et l'engorgement des services d'urgences hospitalières tendrait à augmenter le temps d'attente dans ces services. Ces phénomènes concernent en premier lieu les territoires ruraux, à mesure que les activités hospitalières se sont concentrées en territoires urbains et périurbains. Les SDIS sont également amenés à intervenir à la demande des services d'aide médicale urgente (SAMU) **en cas d'indisponibilité des ambulances privées, opérations qualifiées de « carence ambulancière ».**

Par ailleurs, comme le souligne la Cour des comptes, le vieillissement de la population, couplé à une désertification médicale réelle ou supposée, **encouragerait le recours aux services des SDIS en l'absence d'alternative médicale ou paramédicale.** Les missions de relevage connaissent d'ailleurs une progression marquée, à la faveur du maintien à domicile des personnes âgées.

Enfin, la dynamique de l'activité opérationnelle peut aussi s'expliquer par la **prise en charge de certaines opérations considérées comme périphériques voire indues par les SDIS.** Il s'agit notamment des prestations dites « de confort », comme le transport médical en l'absence de toute urgence, la destruction de nuisibles ou les relèvements au sein des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

La progression de l'activité opérationnelle des SDIS s'inscrit dans un contexte de menace sur le modèle français d'engagement sapeur-pompier.

B. UN MEILLEUR PARTAGE DES TÂCHES ENTRE ACTEURS DOIT ÊTRE RECHERCHÉ

Le dynamisme de l'activité opérationnelle des SDIS appelle l'attention sur la répartition des rôles avec les services d'aide médicale urgente (SAMU).

1. Un référentiel du secours à personne aujourd'hui remis en question

La répartition des tâches entre services d'aide médicale urgente (SAMU) et SDIS fait l'objet d'un référentiel commun entre la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et la direction générale de l'offre de soins (DGOS). Le référentiel actuel date de juin 2008 et sa mise en œuvre est prévue par un arrêté du 24 avril 2009.

SDIS et SAMU sont ainsi chargés de missions distinctes et théoriquement bien définies :

– le SAMU est chargé de l'aide médicale d'urgence (AMU). À ce titre, il met en œuvre une « régulation médicale » qui a pour objectif d'apporter une réponse médicale adaptée et systématique aux appels d'urgence. Cette décision décide l'ampleur du dispositif de secours mis en œuvre en fonction de la gravité estimée par le médecin ;

– les SDIS prennent en charge, quant à eux, le secours d'urgence aux personnes (SUAP), dont la mise en œuvre opérationnelle repose sur le concept de « départ réflexe », décidé en amont de la régulation médicale. Dans ce cas, c'est le personnel des SDIS qui déclenche le secours, sans analyse médicale préalable.

La mise en œuvre de ce référentiel a connu un succès relatif. Plusieurs points focalisent aujourd'hui les difficultés et le mécontentement de certains services. Il s'agit, en particulier, de la gestion des carences ambulancières.

- *Les carences du transport privé focalisent le mécontentement des sapeurs-pompiers*

Les **situations de carence de l'offre privée de transport d'urgence** obligent en effet les médecins des SAMU à solliciter une intervention de la part des SDIS hors de leur champ de compétence et parfois en l'absence de toute urgence. Ces demandes sont parfois mal vécues par les sapeurs-pompiers dans la mesure où elles s'éloignent de leur cœur de métier et de compétence et peuvent donner l'impression de faire des SDIS une variable d'ajustement de la carence de l'offre privée.

Les demandes de prises en charge, qui ne relèvent pas des missions « obligatoires » des services d'incendie et de secours exposées par l'article L. 1424-2 du code général des collectivités territoriales (CGCT), donnent alors lieu à facturation auprès du SAMU⁽¹⁾. La participation est fixée par une convention entre les services, selon les modalités déterminées par un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé de la sécurité sociale. En 2019, la participation aux frais atteint ainsi 123 euros par « carence » du transport ambulancier.

Les interventions au titre des carences ambulancières représentent environ 30 millions d'opérations par an, soit 10 % du total des demandes de transport à la demande du SAMU. Leur évolution particulièrement dynamique est inquiétante : après avoir augmenté de + 51 % entre 2013 et 2017, leur nombre a encore progressé de + 12 % en 2018.

Deux sujets cristallisent spécifiquement les tensions entre SDIS et SAMU sur la question des carences ambulancières :

– le montant d'indemnisation, considéré comme insuffisant par les conseils départementaux et les SDIS au regard des coûts exposés ;

– la qualification d'une opération en tant que réponse à une carence ambulancière. Les carences comptabilisées par les SDIS seraient ainsi 1,8 fois supérieures à celles comptabilisées par les SAMU⁽²⁾.

Aussi, la mission d'évaluation conjointe entre l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur la mise en œuvre du référentiel du secours d'urgence à personne et de l'aide médicale d'urgence dresse un bilan « *très mitigé* » de l'application de ce référentiel⁽³⁾. La mission souligne que les difficultés soulevées à l'époque de l'élaboration du référentiel se sont aggravées, en particulier concernant la gestion des carences ambulancières. Par ailleurs, les transporteurs sanitaires privés apparaissent peu associés à la coordination actuelle entre SDIS et SAMU, alors même qu'ils jouent un rôle important dans l'urgence pré-hospitalière.

(1) En vertu de l'article L. 1424-42 du code général des collectivités territoriales.

(2) IGA-IGAS, Évaluation de la mise en œuvre du référentiel du secours d'urgence à personne et de l'aide médicale d'urgence et propositions d'évolutions, octobre 2018, non publié.

(3) *Ibid.*

La définition de la carence ambulancière

La carence ambulancière est définie par la circulaire conjointe du ministre de la santé et du ministre de l'intérieur n° 2007-388 du 26 octobre 2007 relative à la définition des indisponibilités ambulancières. Elle prévoit qu'au moment de la demande par le SAMU, l'indisponibilité ambulancière doit être caractérisée sur la base des circonstances et de la nature de la mission.

La nature de la mission. Il s'agit des interventions qui ne relèvent pas de l'article L. 1424-2 du CGCT et donc des missions qui ne concernent pas un prompt secours, qui ne se déroulent pas sur la voie publique ou au sein d'un lieu public, qui ne concernent pas une évacuation de victime d'un incendie ou d'un accident routier, qui ne concerne pas les transports sanitaires programmés ou qui ne présente pas de caractère d'urgence.

Les circonstances de la mission. La mission doit être demandée en raison d'un « *défait de disponibilité des transporteurs sanitaires privés* » (article L. 1424-42 du CGCT), qui est avéré dans les cas suivants :

- hors période de garde ambulancière, après la sollicitation d'au moins une société de transport sanitaire privée ;
- en période de garde, après la sollicitation de l'entreprise assurant la garde des transports sanitaires ;
- à tout moment lorsque les délais d'intervention des ambulanciers privés sont incompatibles avec la nature de la demande de transport ;
- en l'absence d'organisation de la garde ambulancière sur une zone déterminée, dûment mentionnée par le comité départemental de l'aide médicale d'urgence.

Dans tous les cas, une convention établit les modalités de la caractérisation de l'indisponibilité ambulancière, qui peuvent varier selon les zones du département pour tenir compte, par exemple, de la géographie ou de l'implantation des transporteurs privés.

● *Des pistes de travail positives qu'il reste à concrétiser*

Face à ce constat préoccupant, cinq mesures ont été arrêtées conjointement par la DGSCGC et la DGOS :

– La généralisation des coordonnateurs ambulanciers au sein des SAMU, en parallèle des premières réflexions sur la réforme du transport sanitaire urgent ouvert avec la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

– La réduction du temps d'attente des sapeurs-pompiers au sein des services d'urgence afin d'optimiser le temps opérationnel dont disposent les SDIS. Il s'agirait, à critère de gravité égale, de prioriser la prise en charge des patients amenés par les sapeurs-pompiers.

La réforme du financement du transport d'urgence

Une réflexion est en cours sur la rationalisation des circuits financiers de la prise en charge du transport d'urgence. À l'heure actuelle, la CNAM prend en charge le paiement des transports d'urgence effectués par les ambulanciers privés, au tarif unitaire de 91 euros, alors que c'est l'agence régionale de santé (ARS) qui assure le paiement des SDIS en cas de carence, au tarif unitaire de 123 euros.

L'objectif de ces réflexions est de donner plus de marges de manœuvre à l'ARS dans la détermination des tarifs afin de mieux prendre en compte les contraintes des acteurs du transport d'urgence et d'éventuellement moduler les tarifs de prise en charge en fonction de ces contraintes. Ces discussions devraient aboutir d'ici au 1^{er} janvier 2020.

Ces discussions font suite à une expérimentation dite « article 66 » en référence aux dispositions de la loi n° 2011-1906 de financement de la sécurité sociale pour 2012, qui prévoyait la possibilité de mener des expérimentations *« portant sur les règles d'organisation et de financement des transports sanitaires urgents préhospitaliers réalisés à la demande du service d'aide médicale urgente, dans le but d'améliorer la qualité et l'efficience de l'offre de transports sanitaires urgents en région »*.

Les résultats de cette expérimentation, menée au sein de huit départements, sont apparus encourageants, puisque la globalisation du financement du transport d'urgence au sein des ARS a permis d'y limiter la progression des interventions en réponse aux carences ambulancières.

– L'expérimentation des interventions des SDIS à la demande du SAMU à deux sapeurs-pompiers seulement dans le cadre de certaines missions, et notamment sur la prise en charge de carences hospitalières. Pour cela, une évolution du cadre réglementaire semble nécessaire, l'article R. 1424-42 du CGCT prévoyant actuellement que *« les missions de secours d'urgence aux personnes nécessitent au moins un véhicule de secours aux asphyxiés et blessés et trois ou quatre sapeurs-pompiers »*.

– L'animation de la concertation entre SDIS, SAMU et ARS afin d'apaiser les tensions et de favoriser l'émergence de solutions locales.

– L'information mutuelle SAMU-SDIS, notamment sur l'évolution de la cartographie hospitalière. Le travail sur un document commun de planification stratégique des secours alimenterait un dialogue permettant aux SDIS de mieux anticiper les conséquences de l'offre de soin sur leurs activités.

La DGSCGC a également sollicité la DGOS pour une réflexion sur l'extension des gestes techniques que pourront réaliser les secouristes sapeurs-pompiers ⁽¹⁾. **En parallèle de cette réflexion, il apparaît essentiel de développer le recours aux infirmiers sapeurs-pompiers, infirmiers diplômés d'État ayant choisi d'exercer au sein des services de santé et de secours médical des SDIS.**

(1) Il s'agirait en particulier du test de glycémie capillaire, de la saturation, de la prise de tension, et de l'électrocardiogramme

Les services de santé et de secours médical (SSSM) rassemblent, en 2017, 11 933 sapeurs-pompiers, essentiellement infirmiers (7 133 personnels) et médecins (3 952 personnels). Les effectifs des SSSM sont composés à 94,6 % de volontaires. Néanmoins, ces ressources apparaissent peu exploitées et la mission IGA-IGAS recommande de **renforcer et de sécuriser le rôle de l’infirmier sapeur-pompier**, en le plaçant sous l’autorité fonctionnelle du médecin régulateur du SAMU pendant toute l’intervention et en poursuivant le travail d’élaboration de protocoles infirmiers de soins d’urgence nationaux.

Ces mesures doivent, en toute hypothèse, être complétées par un **réengagement des transporteurs sanitaires en matière d’urgence pré-hospitalière**. La clarification des missions des SDIS en lien avec les SAMU ne permettra de réduire la dynamique des carences ambulancière que dans la mesure où les transporteurs privés réinvestissent le transport d’urgence. En effet, ceux-ci ont eu tendance à privilégier l’activité programmée plutôt que la gestion de l’urgence, dont le modèle économique est moins rentable.

En particulier, il serait opportun **d’étendre les périodes de gardes afin d’instaurer un système de permanence vingt-quatre heures sur vingt-quatre**. Aujourd’hui, ce sont en effet sur les heures « ouvrables » de la journée que les carences ambulancières se font les plus nombreuses, puisqu’un système de garde de nuit permet de maintenir un minimum d’ambulanciers mobilisés.

2. Le numéro unique d’urgence : une exigence politique, une nécessité pratique, un défi d’ampleur

Le Président de la République a appelé de ses vœux, le 6 octobre 2017 au cours d’une cérémonie de remerciements aux forces mobilisées sur les feux de forêts et ouragans, la mise en place d’un numéro d’appel d’urgence unique, sous l’égide du numéro européen, le 112.

• Un paysage du traitement de l’urgence éclaté

La mise en place d’un numéro unique d’urgence implique, aujourd’hui, de remanier profondément l’organisation du traitement des appels d’urgence et de la réponse qui y est apportée. Trois numéros principaux coexistent aujourd’hui :

- le 15, permettant de joindre les plateformes des SAMU ;
- le 17, permettant de joindre les forces de police et de gendarmerie ;
- le 18, permettant de joindre les centres d’appel des sapeurs-pompiers.

Actuellement, chaque institution dispose de son centre de réception des appels, avec ses opérateurs métiers décidant des interventions à déclencher et, souvent, des systèmes informatiques propres. Ces systèmes d'information (SI) sont un enjeu essentiel puisqu'ils doivent garantir le bon fonctionnement de la chaîne opérationnelle, depuis la réception de l'appel jusqu'à l'envoi de moyens d'intervention en réponse à la demande d'urgence et, éventuellement, la prise en charge par un service spécialisé.

L'organisation du secours en France est ainsi marquée par une fragmentation des SI, qui reflète elle-même la fragmentation des métiers de l'urgence. Témoin de cette situation, les systèmes de réception et de traitement des appels d'urgence adressés aux sapeurs-pompiers ont souvent été développés sur une base départementale, au moyen des ressources propres de chaque SDIS. Le projet NexSIS a justement vocation à remédier à cette fragmentation.

Aussi, tant l'exigence de maintien d'un secours d'urgence de qualité que la rationalisation nécessaire de l'usage des deniers publics commandent aujourd'hui la mise en œuvre de ce numéro unique d'urgence.

- *Des évolutions encourageantes mais insuffisantes*

La mise en place de plateformes communes entre SAMU et SDIS est un progrès encourageant mais qui ne permet pas d'atteindre les gains pratiques et opérationnels attendus du numéro unique. Il existe actuellement 17 plateformes mutualisées pour la réception et le traitement des appels issus du 15 et du 18, huit autres projets étant en cours de constitution.

Ces plateformes, si elles permettent une meilleure coordination entre SDIS et SAMU, ne présentent néanmoins pas tous les avantages liés à la mise en œuvre d'une plateforme unique d'appels d'urgence autour du 112. En particulier, **un numéro unique serait plus lisible pour les usagers et permettrait de mieux coordonner l'action des services d'urgence.**

Ce second argument est particulièrement pertinent au regard de l'augmentation des agressions comptabilisées à l'égard des services de secours d'urgence : sur les interventions identifiées « à risque » par l'opérateur, l'envoi d'un équipage de policiers ou de gendarmes en parallèle du secours permettrait de sécuriser l'ensemble des personnels. **De façon plus globale, la plateforme unique permettrait à la fois de mieux traiter les appels et de mieux calibrer les équipages envoyés, au bénéfice de la qualité du secours.**

- *Face à une mise en œuvre complexe, la nécessité d'une impulsion politique forte*

Il est donc essentiel de s'engager résolument dans la voie du numéro unique, conformément au vœu du Président de la République. Seule une ambition politique forte est à même de dépasser les blocages techniques, administratifs et culturels qui s'opposent à ce projet. Parmi les différentes options envisagées, il est nécessaire de retenir la plus ambitieuse en matière d'intégration entre les différents métiers du secours, afin de fournir le meilleur service possible aux usagers. Par ailleurs, seule cette solution semble à même de relâcher la sursollicitation des SDIS *via* une meilleure régulation des appels en amont.

En effet, ces plateformes ne peuvent se limiter au rassemblement géographique de cellules de réception et de traitement des appels qui resteraient séparées selon les métiers. Elles doivent au contraire permettre une véritable coordination entre les services, qui passera par l'acculturation commune et le renforcement du dialogue entre les différents opérateurs.

La plateforme des appels d'urgence (PFAU) de la préfecture de police de Paris

La préfecture de police de Paris a mis en place, à partir de janvier 2016, une plateforme des appels d'urgence qui reçoit tous les appels issus du 112, du 18 et du 17 pour Paris et la Seine-Saint-Denis. Il s'agit d'une démarche novatrice pour l'association des secours et des forces de sécurité. Elle fonctionne en deux temps.

Un premier niveau permet le classement de l'appel, selon qu'il est très urgent, urgent ou moins urgent. L'opérateur peut dès lors soit transférer l'appel à un opérateur police ou un opérateur pompier, selon la nature de la demande, soit renseigner ou orienter la personne directement, en lui donnant par exemple l'adresse d'une pharmacie de garde.

Le second niveau permet le traitement de l'urgence avérée. L'appel est alors géré par un policier ou un pompier.

Ces plateformes ne peuvent pas, non plus, se limiter à des fonctions de « débruitage ». Elles doivent pouvoir, au contraire, dès le premier niveau de traitement de l'appel, décider de « départs réflexes » afin de ne pas dégrader le temps de réponse aux urgences vitales.

Étant donnée la complexité du projet, la proposition de la mission IGA-IGAS de création d'une délégation interministérielle des secours et soins d'urgence, rattachée directement au Premier ministre, semble opportune. Cette solution a l'avantage de combiner un pilotage politique fort et une vue d'ensemble des problématiques, cette délégation ayant vocation à s'appuyer sur les différentes directions centrales concernées.

La rapporteure spéciale se rallie également à la proposition de la mission de créer une agence dédiée à la mise en œuvre du numéro unique d'urgence, dont la gouvernance rendrait compte du caractère interministériel de la mission. La forme de l'agence permettrait également d'associer les acteurs non étatiques, collectivités territoriales et Caisse nationale d'assurance maladie. Le pilotage politique serait néanmoins assuré par le délégué interministériel, placé auprès du Premier ministre, qui relayerait l'impulsion politique donnée par le Président de la République.

- *La plateforme d'appel doit rester proche de la population*

Le rapport IGA-IGAS précité proposait une mise en œuvre de ces plateformes au niveau de la zone de défense et de sécurité (ZDS) « *pour des raisons d'échelle d'une part, et de cohérence avec les compétences en matière de sécurité d'autre part* ». Plusieurs arguments militent contre ce niveau de plateformes.

Il est en effet essentiel de conserver un lien entre le territoire couvert par la zone d'appel. Les opérateurs du centre d'appels doivent pouvoir connaître finement le territoire qu'ils couvrent.

Par ailleurs, étant donné la complexité technique du projet et les freins culturels qui existent, il semble important d'organiser l'adhésion politique locale au projet, difficilement acquise si le niveau zonal est retenu.

Enfin, le travail au niveau zonal apparaît trop éloigné des modes actuels de réception et de traitement des appels par les différents services de secours, organisés au niveau départemental. La zone de défense Sud-Ouest regroupe par exemple douze départements : mutualiser les centres d'appels au niveau zonal impliquerait de regrouper autant de plateformes d'appels de SDIS et de centres de réception et de régulation des appels (CRRA) de SAMU.

Ces éléments plaident pour l'organisation de plateformes d'appel au niveau départemental. En tout état de cause, les plateformes devront toujours être adaptées aux caractéristiques des territoires, en particulier quand cela implique des secours particuliers (mer, montagne), et à leur démographie.

II. PRÉSERVER LE MODÈLE FRANÇAIS DE VOLONTARIAT SAPEUR-POMPIER ; CONCRÉTISER LES ENGAGEMENTS DE GRATUITÉ DES PÉAGES

Deux sujets impliquent des progrès concrets afin de soulager le modèle français de sécurité civile : assurer la conformité du volontariat sapeur-pompier au droit européen ; permettre l'application des dispositions législatives relatives à la gratuité des péages autoroutiers pour les véhicules de secours.

A. LE TEMPS DE TRAVAIL DES SAPEURS-POMPIERS VOLONTAIRES : DES RÉPONSES À TROUVER EN INTERNE ET AU NIVEAU EUROPÉEN

L'application du droit européen du travail aux sapeurs-pompiers volontaires soulève aujourd'hui des craintes de beaucoup d'acteurs du secours et de parlementaires.

1. L'incompatibilité manifeste du régime juridique applicable aux sapeurs-pompiers volontaires avec le droit européen du travail

Les dispositions législatives internes ont explicitement cherché à exclure le volontariat sapeur-pompier des dispositions relatives au droit du travail. L'article L. 723-8 du code de la sécurité intérieure (CSI) prévoit ainsi que « *ni le code du travail ni le statut de la fonction publique ne lui sont applicables, sauf dispositions législatives contraires et notamment les articles 6-1 et 8 de la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers* »⁽¹⁾. L'article L. 723-5 du CSI précise pour sa part que « *l'activité de sapeur-pompier volontaire, qui repose sur le volontariat et le bénévolat, n'est pas exercée à titre professionnel mais dans des conditions qui lui sont propres* ».

Malgré les préventions juridiques édictées par le législateur, un jugement récent de la Cour de justice de l'Union européenne⁽²⁾ a remis en question cette interprétation nationale de la situation du sapeur-pompier volontaire en précisant les dispositions de la directive 2003/88/CE du 23 novembre 2003 concernant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dite « directive européenne sur le temps de travail » (DETT). Cette directive détermine un socle de protection du travailleur européen en lui garantissant certains droits, tout en prévoyant certaines flexibilités.

(1) Ces deux articles concernent d'une part les accidents survenus et les maladies contractées en service et d'autre part le maintien de la rémunération par l'employeur pour les sapeurs-pompiers volontaires en formation.

(2) CJUE, 21 février 2018, Ville de Nivelles contre Rudy Matzak, affaire C-518/15.

Les circonstances de l'affaire *Ville de Nivelles contre Rudy Matzak*

M. Matzak, entré au service d'incendie de la ville de Nivelles le 1^{er} août 1980 et devenu sapeur-pompier volontaire un an plus tard, est par ailleurs employé au sein d'une entreprise privée.

Le 16 décembre 2009, il entame une procédure judiciaire visant à la condamnation de la ville de Nivelles à lui payer un euro provisionnel à titre de dommages et intérêt pour non-paiement, durant ses années de service, de la rémunération relative à ses prestations en qualité de sapeur-pompier volontaire, notamment ses services de garde à domicile.

Le tribunal du travail de Nivelles a, le 22 mars 2012, fait droit dans une large mesure aux demandes de M. Matzak.

La ville a fait appel de ce jugement devant la cour du travail de Bruxelles qui a, le 14 septembre 2015, fait partiellement droit à cet appel. La juridiction se demande alors si les services de garde à domicile doivent être considérés comme relevant de la définition du temps de travail au sens de la directive de 2003. La cour sursoit alors à statuer et décider de renvoyer quatre questions préjudicielles relatives à l'interprétation de la directive :

- Les dérogations prévues par la directive permettent-elles de déroger, pour les sapeurs-pompiers, à l'ensemble des dispositions de la directive ?
- Les dispositions de la directive font-elles obstacle à ce que les États adoptent une définition moins restrictive du temps de travail ?
- L'article 2 de la directive, qui définit les principales notions, est-il applicable à la notion de temps de travail afin de déterminer les rémunérations dues en cas de garde à domicile ?
- La directive fait-elle obstacle à ce que le temps de garde à domicile soit considéré comme du temps de travail, lorsque la garde effectuée à domicile est assortie de contraintes restreignant très significativement les possibilités d'autres activités ?

Afin de répondre aux questions préjudicielles qui lui étaient posées par la juridiction belge, la Cour de justice retient une définition selon laquelle « *la caractéristique définissant une relation de travail réside en la circonstance qu'une personne accomplit pendant un certain temps, en faveur d'une autre et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération* ».

Au regard de cette définition, la Cour considère que M. Matzak doit être considéré comme un travailleur au sens de la directive de 2003, dans la mesure où « *ce dernier a été intégré dans le service d'incendie de la ville de Nivelles au sein duquel il a exercé certaines activités réelles et effectives sous la direction d'une autre personne, pour lesquelles il a été rémunéré* ».

Afin d'aboutir à ce raisonnement, **la Cour a d'ailleurs explicitement exclu l'argument selon lequel la loi interne belge ne retenait pas la qualité de travailleur pour les volontaires des services publics d'incendie et des zones de secours** : « *le fait que M. Matzak a, en vertu du droit national, non pas le statut d'un sapeur-pompier professionnel, mais celui d'un sapeur-pompier volontaire, est dépourvu de pertinence pour sa qualification de "travailleur", au sens de la directive 2003/88* ». Par cette précision, la Cour écarte les arguments tirés de la loi nationale pour s'attacher à déterminer les critères objectifs permettant de caractériser la relation de travail.

Aussi, le sapeur-pompier volontaire français, placé dans une situation comparable à celle du sapeur-pompier belge et malgré les dispositions législatives internes, entrerait en toute hypothèse dans la définition de travailleur retenue par la Cour. Un jugement du tribunal de Strasbourg du 2 novembre 2017 avait d'ailleurs, avant même la décision *Matzak*, établi que la DETT était applicable aux sapeurs-pompiers volontaires, dans la mesure où ils perçoivent des indemnités horaires et sont placés dans une relation de subordination. La reconnaissance de ce statut de travailleur assure donc le bénéfice des droits énumérés par la directive de 2003.

Or, les dispositions concernées posent un certain nombre de problèmes de nature à remettre en cause le modèle français de volontariat sapeur-pompier, marqué dans une large mesure par le cumul entre activité salariée et volontariat.

2. La reconnaissance de droits de nature à assécher la ressource en volontaires

La directive européenne sur le temps de travail (DETT) impose ainsi aux États membres de garantir aux travailleurs :

- un temps de travail hebdomadaire limité à 48 heures ;
- un temps de pause lorsque le temps de travail est supérieur à 6 heures ;
- une période minimale de repos journalier de 11 heures consécutives ;
- une période minimale de repos hebdomadaire de 24 heures consécutives, en plus des 11 heures de repos journalier ;
- un congé annuel payé d'au moins quatre semaines ;
- une protection supplémentaire pour le travail de nuit.

Deux aspects en particulier sont sources d'inquiétudes : la garantie d'un **temps de travail hebdomadaire limité à quarante-huit heures** et une période minimale de **repos journalier de onze heures consécutives**. L'application de ces deux dispositions serait de nature à limiter voire à rendre incompatible l'engagement sapeur-pompier en complément d'une activité salariée, situation dans laquelle seraient placés près de 70 % des volontaires ⁽¹⁾.

(1) Selon les chiffres de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF)

Cette inquiétude est renforcée par le fait que **la décision Matzak considère que les périodes de garde réalisées par M. Matzak**, dont les modalités étaient fixées par le règlement du service d'incendie de la ville de Nivelles, **correspondent à du temps de travail**. Ces périodes devraient donc être prises en compte dans le calcul des plafonds horaires.

Il convient néanmoins de noter qu'il s'agit d'une considération d'espèce, liée à la double obligation imposée à M. Matzak de **rester physiquement présent au lieu déterminé par son employeur** et de **pouvoir rejoindre sa caserne dans un délai de 8 minutes**. De façon générale, la Cour avait en effet relevé, dans des considérations antérieures, que les périodes de garde ne relevaient pas forcément du temps de travail dans la mesure où, s'il doit pouvoir être joint par son employeur, *« le travailleur peut gérer son temps avec moins de contraintes et se consacrer à ses propres intérêts »*.

La Cour des comptes s'est d'ailleurs intéressée au système de « disponibilités » ou de celui des « gardes gracieuses » qui permettent aux agents *« de se déclarer disponibles pour des interventions, sur la base du volontariat, sans être contraints par des règles de présence physique et d'intervention dans un délai imparti, et qui n'entraînent aucun coût pour les SDIS »*⁽¹⁾. **Le temps de garde n'est donc pas forcément comptabilisé en temps de travail au sens de la directive.**

Cette situation illustre les possibilités de dérogations ouvertes par la directive et par l'interprétation donnée par le juge européen, qui font **relativiser la menace pesant sur le modèle français de sécurité civile, pour peu que les autorités françaises se saisissent du sujet.**

3. Le Gouvernement doit être force de proposition auprès des institutions européennes

Malgré les inquiétudes légitimes liées à l'application du droit européen du travail au volontariat sapeur-pompier, la DETT ouvre dès l'origine des possibilités de flexibilités et de dérogations qu'il convient d'exploiter. L'administration a d'ailleurs indiqué à la rapporteure spéciale que la Commission européenne était attentive aux propositions de la France en la matière et qu'un projet de décret était en cours de finalisation précisant les flexibilités et dérogations mobilisées.

(1) Cour des comptes, Les personnels des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile, *rapport public thématique, mars 2019*

- *Les dérogations ouvertes par la directive*

En premier lieu, la directive prévoit un certain nombre de flexibilités liées au **calcul de la période de référence pour l'application des plafonds horaires** qu'elle détermine, à la discrétion des États membres :

- concernant le repos hebdomadaire de 24 heures, la période de référence ne doit pas dépasser 14 jours ;

- concernant la durée maximale hebdomadaire de 48 heures, la période de référence ne doit pas dépasser 4 mois ;

- concernant le travail de nuit, la période de référence doit être définie après consultation des partenaires sociaux ou par des conventions collectives ou accords conclus au niveau national ou régional entre partenaires sociaux.

Autrement dit, les **plafonds horaires de la directive correspondent en réalité à des moyennes horaires sur une période de temps donnée**. Ces flexibilités ouvrent aux SDIS la possibilité de répartir le temps de travail des volontaires sur plusieurs semaines voire plusieurs mois afin de respecter ces exigences.

En second lieu, à côté de ces flexibilités, la directive prévoit des dérogations et exceptions. Ces dérogations peuvent uniquement porter sur le repos journalier, le temps de pause, le repos hebdomadaire, la durée maximale hebdomadaire de travail, la durée du travail de nuit et les modalités de calcul des périodes de référence.

La directive prévoit explicitement des possibilités de déroger, pour les services de sapeurs-pompiers ou de protection civile, aux principes relatifs :

- au repos journalier ;
- au temps de pause ;
- au repos hebdomadaire ;
- à la durée maximale horaire de travail ;
- à la durée du travail de nuit ;
- au calcul des périodes de référence.

La DETT prévoit également qu'il est possible de déroger aux mêmes dispositions **par voie de conventions collectives ou d'accords conclus entre partenaires sociaux**. Ces dérogations ne sont admises qu'à condition que des périodes équivalentes de repos compensateur soient accordées aux travailleurs concernés.

La directive prévoit enfin qu'un État membre a la faculté de ne pas appliquer les dispositions relatives à la durée hebdomadaire du travail à condition qu'il fasse respecter les principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs et qu'il assure :

– qu'aucun employeur ne demande à un travailleur de travailler plus de 48 heures au cours d'une période de référence de sept jours à moins qu'il ait obtenu l'accord du travailleur ;

– qu'aucun travailleur ne subisse un préjudice pour avoir refusé d'effectuer un tel travail ;

– que l'employeur tienne des registres à jour des travailleurs effectuant un tel travail, mis à disposition des autorités qui pourront interdire ou restreindre la possibilité de dépasser la durée maximale hebdomadaire de travail ;

– que l'employeur donne à l'autorité compétente qui en fait la demande les informations sur les accords donnés par les travailleurs pour effectuer un travail dépassant 48 heures au cours d'une période de sept jours.

DÉROGATIONS PRÉVUES PAR LA DIRECTIVE

Article	Droit	Période de référence	Dérogations et exceptions	Limitations des dérogations au calcul des périodes de référence	Faculté de non-application
3	Repos journalier		article 17 c iii		
4	Temps de pause		article 17 c iii		
5	Repos hebdomadaire	14 jours	article 17 c iii		
6	Durée maximale horaire du travail	4 mois		Pas plus de 6 mois sauf convention collective ou accord national	Respect des principes généraux de la protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, en plus du respect de plusieurs conditions ⁽¹⁾
7	Congé annuel	Consultation des partenaires sociaux ou conventions collectives ou accords nationaux			
8	Durée du travail de nuit		article 17 c iii		
16	Calcul des périodes de référence		article 17 c iii		

(1) Les conditions sont les suivantes : aucun employeur ne peut demander à un travailleur de travailler plus de quarante-huit heures au cours d'une période de sept jours, à conditions qu'il ait obtenu l'accord du travailleur pour effectuer un tel travail ; aucun travailleur ne peut subir un préjudice du fait qu'il n'a pas donné son accord pour effectuer ce travail ; l'employeur doit tenir des registres à jour de tous les travailleurs qui effectuent un tel travail, registres devant être mis à disposition des autorités de contrôle en même temps que des informations sur l'accord donné par les travailleurs à effectuer un tel travail.

Il existe ainsi un **éventail large de possibilités de déroger aux dispositions de la DETT**. La France doit donc être force de proposition en la matière, en exploitant au mieux les dispositions de la DETT telle qu'interprétée par la CJUE.

- *La sécurisation du cadre juridique des sapeurs-pompiers volontaires*

Néanmoins, afin de sécuriser le cadre juridique des volontaires sapeurs-pompiers, une évolution normative au niveau européen semble aujourd'hui nécessaire. Comme l'a indiqué au Sénat M. Nunez, secrétaire d'État, le 11 avril 2019 lors d'une séance de questions d'actualité : « *Nous réfléchissons à une révision de la directive de 2003 ou à une nouvelle directive. [Le Gouvernement] est prêt à appuyer une démarche portant sur l'ensemble des engagements citoyens. Cela peut intéresser d'autres États membres qui ont des dispositifs similaires.* » Deux pistes sont évoquées dans cette déclaration :

– la révision de la directive de 2003 ;

– l'adoption d'une nouvelle directive relative à l'engagement citoyen, qui permettrait de préciser les dispositions applicables au volontariat sapeur-pompier.

L'administration a ainsi pu préciser que « *le Gouvernement portera une démarche auprès des autorités européennes pour consacrer le caractère spécifique de l'activité de sapeur-pompier volontaire à travers la directive* » et qu'il prendra l'initiative « *de porter un projet de directive sur l'engagement citoyen auprès des institutions européennes renouvelées* ». Bien qu'il soit encore trop tôt pour évaluer l'opportunité de ces deux options, la concrétisation de ces initiatives devrait prendre entre un et trois ans.

En attendant ces avancées, encore incertaines et soumises à des discussions politiques et institutionnelles complexes, il importe donc de sécuriser de toute urgence, par le **recours aux dérogations et flexibilités de la directive de 2003 et grâce aux échanges avec la Commission européenne**, le régime juridique applicable aux sapeurs-pompiers volontaires.

La DGSCGC a ainsi indiqué à la rapporteure qu'un important travail interservices avait été réalisé avec le secrétariat général des affaires européennes (SGAE) « *afin d'exploiter les dérogations prévues par la directive européenne [...] pour permettre d'apporter une réponse rapide et adaptée aux SDIS en sécurisant le cadre d'engagement des SPV et en leur offrant une protection appropriée* ».

La rapporteure spéciale sera attentive à ce que le sujet aboutisse rapidement, afin de sécuriser au mieux le cadre juridique applicable aux sapeurs-pompiers volontaires.

B. LA GRATUITÉ DES FRAIS DE PÉAGE POUR LES VÉHICULES EN OPÉRATION : UNE MISE EN ŒUVRE TARDIVE ET CONDITIONNELLE

Le vote à l'unanimité de l'amendement du député Éric Ciotti au projet de loi de finances pour 2018 organisant la gratuité des péages autoroutiers pour les véhicules de secours en opération a marqué un geste fort de soutien aux sapeurs-pompiers français. L'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière prévoit ainsi, désormais, que « *les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération ne sont pas assujettis au péage mentionné au deuxième alinéa de l'article L. 122-4* ». Un décret en Conseil d'État doit venir préciser les modalités d'application de cet article.

Or, ce décret n'était, à la date d'écriture du présent rapport, toujours pas publié, empêchant l'application des dispositions législatives et contraignant les SDIS, plus d'un an après le vote de la loi, à régler leurs frais de péage lorsqu'ils empruntent l'autoroute pour se rendre sur leur lieu d'intervention.

- *Des cas limités de gratuité des péages autoroutiers pour les véhicules de sapeurs-pompiers*

La gratuité des péages autoroutiers est aujourd'hui acquise pour les véhicules des SDIS lorsqu'ils procèdent à une opération de secours sur le réseau autoroutier concédé. L'article L. 1424-42 du CGCT dispose ainsi que : « *Les interventions effectuées par les services d'incendie et de secours sur le réseau routier et autoroutier concédé, y compris sur les parties annexes et les installations annexes, font l'objet d'une prise en charge par les sociétés concessionnaires d'ouvrages routiers ou autoroutiers.* » Ces dispositions sont pour l'essentiel issues de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, complétée récemment, concernant les parties et installations annexes, par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Ces dispositions législatives prévoient que les conditions de cette prise en charge par les sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) sont déterminées par une convention entre les SDIS et ces sociétés concessionnaires, selon des modalités fixées par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des finances. La loi de 2002 a également ajouté des dispositions selon lesquelles cette convention « *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* ».

- *Les difficultés juridiques de l'application de la gratuité*

Des difficultés d'élaboration du décret d'application des dispositions de la loi de finances pour 2018 ont retardé son adoption. L'organisation de la gratuité des péages pour les véhicules de secours en opération pouvait poser un certain nombre de problèmes juridiques.

L'instruction 3/2 du 30 décembre 1980 relative au droit de circulation en franchise sur autoroute à péage, dite « circulaire Hoeffel », prévoit certes la gratuité du péage pour les interventions de secours sur l'autoroute, dispositions reprises par la loi relative à la démocratie de proximité. Cependant, étendre la gratuité du péage aux véhicules de secours lorsque leur intervention ne relève pas du domaine autoroutier pose la question d'une rupture d'égalité entre les usagers. En effet, « l'exonération ne trouve plus son fondement dans des considérations d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service »⁽¹⁾.

La ministre en charge des transports a néanmoins annoncé le 4 avril 2019 qu'un accord permettant « d'assurer une application de cette exonération pour les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), sans pour autant accroître la charge pour la puissance publique ou les autres usagers » avait été trouvé avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes. Il s'agirait d'étendre la convention liant les SDIS et les sociétés concessionnaires afin de prévoir la gratuité du péage pour leurs véhicules en opération. L'objectif est que, d'ici l'été 2019, les 70 SDIS susceptibles d'emprunter le réseau autoroutier concédé de leur département aient fait aboutir l'extension de leur convention avec les sociétés concessionnaires.

Le choix de passer par un accord qui ne relève pas de dispositions législatives ou réglementaires a été dicté par des difficultés juridiques liées au droit des contrats administratifs. En effet, l'élaboration d'un texte imposant la gratuité aux sociétés concessionnaires risquerait l'annulation contentieuse. L'administration a fourni des éléments d'explication juridique retracés dans l'encadré ci-dessous.

Éléments d'explication juridique sur le risque lié à l'élaboration d'un décret d'application de la loi

Les dispositions de l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière prévoient une exonération de péage pour les véhicules d'intérêt général prioritaires « en opération ». L'article substitue ainsi une distinction en opération/hors opération à une distinction sur/hors autoroute, qui prévalait jusqu'à maintenant pour l'organisation de la gratuité des péages. Dès lors, l'exonération ne trouve plus son fondement **dans des considérations d'intérêt général en rapport avec les conditions d'exploitation du service** mais au regard de l'intérêt général associé à la mission de secours.

Or, en vertu des principes du droit des contrats administratifs, l'application unilatérale d'une nouvelle obligation à la charge des sociétés concessionnaires imposerait à l'État de prévoir une indemnisation financière. Cette solution n'ayant pas été retenue, le gouvernement a préféré ne pas passer par la voie réglementaire, pour éviter l'annulation contentieuse des dispositions d'application de la loi qui ne prévoiraient pas cette compensation financière.

Source : DGITM

(1) Source : DGITM, questionnaire de la rapporteure spéciale.

Le choix a donc été fait de privilégier une solution qui permet de donner un effet juridique rapide aux dispositions législatives, même si elle ne respecte pas la lettre de la loi, qui renvoie les détails à un décret. L'administration a d'ailleurs indiqué que la solution envisagée impliquait de réécrire les dispositions initiales pour supprimer le renvoi au texte réglementaire afin d'éviter le risque d'une annulation contentieuse du décret.

La rapporteure salue l'accord qui a été trouvé avec les sociétés concessionnaires d'autoroutes tant qu'il permet de donner une application effective à la gratuité des péages pour les véhicules en opération, quand bien même il n'est pas conforme à la lettre de la loi.

Elle souligne néanmoins le caractère juridiquement peu satisfaisant de l'accord trouvé et sera particulièrement attentive à l'effectivité de l'application des dispositions de la loi.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 9 heures, le jeudi 6 juin 2019, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Christophe Castaner, ministre de l'intérieur.

Le compte rendu et la vidéo de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises

- M. Jacques Witkowski, préfet, directeur général
- M. Julien Anthonioz-Blanc, sous-directeur des services d'incendie et des acteurs du secours
- Mme Mireille Larrede, sous-directrice de la doctrine et des ressources humaines

Direction générale des collectivités locales

- M. Arnaud Menguy, sous-directeur des finances locales et de l'action économique

Assemblée des départements de France

- M. Jacques Merino, conseiller Sécurités
- Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseillère des relations avec le Parlement

*** Association professionnelle des sociétés françaises concessionnaires ou exploitantes d'autoroutes ou d'ouvrages routiers**

- M. Christophe Boutin, délégué général de l'ASFA
- Mme Nathalie Boivin, directrice juridique de VINCI-Autoroutes
- M. Vincent Fanguet, directeur d'exploitation de SANEF
- M. Guillaume Herent, directeur du marketing

*** Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France**

- Colonel Hugues Deregnaucourt, vice-président chargé des affaires politiques
- M. Guillaume Bellanger, directeur de cabinet

Direction générale de l'offre de soins

- M. Thomas Deroche, sous-directeur de la régulation de l'offre de soins
- Mme Elsa Vergier, cheffe du bureau du premier recours
- Mme Julie Barrois, adjointe à la cheffe du bureau du premier recours
- Mme Frédérique Aronica, chargée de mission SMUR Hélico
- Mme Ingrid Boinet, chargée de mission Transports sanitaires

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.*

SOURCES UTILISÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

IGA-IGAS, Évaluation de la mise en œuvre du référentiel du secours d'urgence à personne et de l'aide médicale d'urgence et propositions d'évolutions, octobre 2018, non publié.

Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission *Sécurités*, mai 2019.

Cour des Comptes, *Les personnels des services d'incendie et de secours et de la sécurité civile*, rapport public thématique, mars 2019.