

Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

LES PERSONNELS DES SERVICES DÉPARTEMENTAUX D'INCENDIE ET DE SECOURS (SDIS) ET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Des défis à relever,
des perspectives à redéfinir

Rapport public thématique

Mars 2019

Sommaire

Délibéré	7
Synthèse	9
Introduction	13
Chapitre I La maîtrise des charges de personnel : un enjeu pour les SDIS et les moyens nationaux de la sécurité civile	21
I - Les ressources humaines de la sécurité civile et des SDIS	21
A - Les chiffres clés.....	21
B - La gestion des ressources humaines par l'État et les SDIS	23
II - L'organisation et les missions des personnels de la sécurité civile	24
A - Une départementalisation des services d'incendie et de secours en grande partie achevée	24
B - Le rôle de coordination et les responsabilités opérationnelles de l'État.....	25
C - L'enjeu de l'allocation des moyens	27
D - La recherche de l'efficience opérationnelle.....	33
III - L'enjeu de la maîtrise des dépenses de rémunération des moyens nationaux.....	34
A - L'évolution des dépenses de rémunération du programme 161 du budget de l'État.....	34
B - Des effectifs en baisse jusqu'en 2016 et en progression depuis lors.....	35
C - Des rémunérations qui progressent sous l'effet des primes et indemnités	36
D - Une accélération prévisible de la dépense	37
IV - Le poids croissant des dépenses de rémunération des SDIS.....	38
A - Une tendance de fond qui perdure	38
B - La diversité des effectifs, de leur évolution et de leur coût.....	46
C - Les effets des réformes statutaires	49
D - Les défis à relever à moyen terme	51
Chapitre II Une gestion des ressources humaines perfectible	59
I - L'insuffisante contribution de l'État à une meilleure maîtrise des dépenses salariales des SDIS	59
A - Une action trop limitée sur l'organisation opérationnelle des SDIS	59
B - Un réel pilotage des seuls emplois de direction	61
II - Le faible degré de maîtrise des rémunérations versées aux personnels par les SDIS	65
A - Les rémunérations versées aux personnels	65
B - Les accessoires de la rémunération principale	66

C - Le régime d'indemnisation des SPV.....	70
D - Les avantages en nature.....	74
III - Le défi de la professionnalisation de la gestion des ressources humaines.....	76
A - Mutualiser davantage les fonctions support avec les services du département.....	76
B - Améliorer les systèmes d'information des ressources humaines.....	77
C - Promouvoir la gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines.....	78
Chapitre III Des organisations du temps de travail à réformer.....	81
I - Un pilotage insuffisant du temps de travail.....	81
A - Le temps de travail au sein des moyens nationaux.....	81
B - Le temps de travail dans les services départementaux d'incendie et de secours.....	84
II - La non-conformité à la norme européenne du temps de travail effectué.....	99
A - La situation au sein des moyens nationaux.....	99
B - La situation dans les services départementaux d'incendie et de secours.....	100
III - La fragilisation du modèle français de sécurité civile.....	102
A - La nécessité d'un réaménagement progressif des modalités de recours aux volontaires à la suite de l'arrêt de la CJUE du 21 février 2018, <i>Ville de</i> <i>Nivelles c/ Rudy Matzak</i>	102
B - L'urgence d'une revue des missions de la sécurité civile.....	111
Conclusion générale.....	117
Récapitulatif des recommandations.....	119
Liste des sigles utilisés.....	121
Annexes.....	123
Réponses des administrations et des organismes concernés.....	143

Les rapports publics de la Cour des comptes

- Élaboration et publication -

La Cour des comptes publie, chaque année, un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Le présent rapport est un rapport public thématique.

Les rapports publics de la Cour s'appuient sur les contrôles et les enquêtes conduits par la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes et, pour certains, ce qui a été le cas pour la présente enquête, conjointement entre la Cour et les chambres régionales ou entre les chambres. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs, et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Au sein de la Cour, ces travaux et leurs suites, notamment la préparation des projets de texte destinés à un rapport public, sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La publication d'un rapport public est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

Le contenu des projets de rapport public est défini et leur élaboration est suivie par le comité du rapport public et des programmes, constitué du Premier président, du Procureur général et des présidents de chambre de la Cour, dont l'un exerce la fonction de rapporteur général.

Enfin, les projets de rapport public sont soumis, pour adoption, à la chambre du conseil où siègent, en formation plénière ou ordinaire, sous la présidence du Premier président et en présence du Procureur général, les présidents de chambre de la Cour, les conseillers maîtres et les conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ne prennent pas part aux délibérations des formations collégiales, quelles qu'elles soient, les magistrats tenus de s'abstenir en raison des fonctions qu'ils exercent ou ont exercées, ou pour tout autre motif déontologique.

*

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par *La Documentation Française*.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, a adopté le présent rapport intitulé *Les personnels des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) et de la sécurité civile : des défis à relever, des perspectives à redéfinir*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable aux administrations et organismes concernés et des réponses adressées en retour à la Cour.

Les réponses sont publiées à la suite du rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leur auteur.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, MM. Andréani, Terrien, présidents de chambre, Mme Ratte, présidente de chambre maintenue en activité, MM. Cazala, Rameix, Bertucci, Mme Darragon, MM. Lefebvre, Ténier, Hayez, Guédon, Zerah, Le Mer, Glimet, Cabourdin, Mmes Bouzanne des Mazery, Soussia, MM. Fulachier, Strassel, Giannesini, Sciacaluga, Champion, Montarnal, Vallet, Boullanger, Mme Mercereau, conseillers maîtres, Mme Revel, conseillère maître en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Vallernaud, conseiller maître, président de la formation chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du projet de rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Ortiz, conseiller maître, rapporteur général de la formation, Mme Ascher, M. Brunet, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, rapporteurs devant la formation chargée de le préparer et de M. Homé, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, M. Johanet, Procureur général, accompagné de Mme Laplanche-Servigne, procureur financier de chambre régionale des comptes.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 19 mars 2019.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé, puis délibéré le 7 décembre 2018, par une formation interjuridictions, présidée par M. Vallernaud, conseiller maître, et composée de Mme Saliou, MM. Martin, Lair, Homé, conseillers maîtres, de M. Gout, conseiller référendaire, MM. Ros et Daurenjou, présidents de section de chambre régionale des comptes et de M. Roman, premier conseiller de chambre régionale des comptes, ainsi que, en tant que rapporteurs généraux, MM. Ortiz, conseiller maître et Guthmann, président de section, en tant que rapporteurs, Mme Ascher et M. Brunet, premiers conseillers de chambre régionale des comptes, et, en tant que contre-rapporteur, M. Homé, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 8 janvier 2019, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, MM. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme de Kersauson, M. Maistre, rapporteur général du comité, MM. Andréani et Terrien, présidents de chambre, et M. Johanet, Procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Les interventions des sapeurs-pompiers sont appréciées par la population, qui est sensible aux risques encourus et reconnaît leur dévouement et leur engagement. Dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) sont néanmoins confrontés au défi d'améliorer constamment leur efficacité.

En décembre 2011, la Cour des comptes avait déjà produit un rapport public thématique (RPT) sur les SDIS, qui avait notamment montré que ces établissements publics locaux peinaient à maîtriser leurs charges de personnel et formulé plusieurs recommandations visant à leur donner les moyens d'améliorer sur le long terme leurs performances dans ce domaine.

L'enquête dont est issu le présent rapport s'est inscrite dans le prolongement de ces précédentes conclusions, mais dans une perspective élargie. En effet, conduite par la Cour et 13 chambres régionales des comptes de métropole et d'outre-mer auprès de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) et d'un échantillon représentatif de 34 SDIS, elle a également porté sur les dépenses de rémunération des personnels nationaux ainsi que sur le pilotage par l'État de la gestion de l'ensemble des ressources humaines de la sécurité civile.

Le rapport offre ainsi une analyse approfondie et détaillée des facteurs de progression des dépenses de rémunération et du temps de travail théorique et réel des personnels, mais également de l'adéquation des moyens humains aux besoins opérationnels de la sécurité civile, alors que plusieurs évolutions majeures ont, durant la décennie qui s'achève, marqué les conditions d'exercice de cette politique partagée entre l'État et les collectivités territoriales. En effet :

- les services nationaux et départementaux de la sécurité civile font face à un accroissement des risques climatiques et des menaces terroristes, les attentats de 2015 et 2016 ayant mis en évidence l'importance de leur rôle dans le dispositif de prévention et de secours ;
- la situation financière des départements, principaux financeurs des SDIS, s'est dégradée sous l'effet de la progression structurelle des

dépenses sociales relevant de leurs compétences et d'une contrainte budgétaire accrue ;

- une réforme d'ampleur du statut des sapeurs-pompiers professionnels (SPP) est entrée en vigueur à compter de mai 2012 et a été suivie de plusieurs autres mesures qui ont bénéficié notamment aux sapeurs-pompiers volontaires (SPV) et aux personnels de direction des services départementaux d'incendie et de secours ;
- les SDIS sont confrontés à une forte contrainte entre la stagnation de leurs effectifs globaux, composés d'environ 40 000 SPP, 195 000 SPV et 11 000 personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS), et l'accroissement continu des sollicitations opérationnelles dont ils font l'objet ;
- l'arrêt rendu le 21 février 2018 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) *Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak* conduit à envisager une éventuelle requalification en « travailleurs » au sens du droit européen des SPV, dont l'engagement au service de la collectivité a toujours, jusqu'à présent, été considéré comme une activité reposant sur le volontariat et le bénévolat.

Dans ce contexte, sensiblement différent de celui du début des années 2010, la Cour observe que ses recommandations concernant les dépenses de personnel et la gestion des ressources humaines des SDIS formulées dans son RPT de décembre 2011 n'ont généralement pas été mises en œuvre par les acteurs concernés (État, SDIS, collectivités territoriales). Sept ans plus tard, plusieurs tendances que les juridictions financières avaient alors identifiées restent plus que jamais d'actualité. En particulier :

- la gestion des régimes indemnitaires des personnels de la sécurité civile demeure à la fois généreuse et entachée de nombreuses irrégularités, et leur rationalisation sous ces deux angles permettrait aux services et établissements concernés de réaliser d'importantes économies ;
- l'État a peu contribué jusqu'à présent à l'amélioration de la maîtrise des dépenses salariales des SDIS, qui ne constitue pas non plus une réelle priorité pour ces établissements, ni pour les départements, en dépit des difficultés financières auxquelles ils sont eux-mêmes confrontés ;
- la gestion des ressources humaines doit relever le défi de la professionnalisation, en ce qui concerne tant les moyens que les systèmes d'information de la sécurité civile, et la DGSCGC ne joue pas suffisamment, à cet égard, le rôle d'impulsion et de diffusion des bonnes pratiques qui lui incombe ;

- l'organisation du temps de travail des différentes catégories de personnels de la sécurité civile s'inscrit dans des schémas variés, peu cohérents et souvent dérogatoires aux règles de droit commun, et sa gestion souffre également d'un pilotage insuffisant de la part de l'administration centrale.

La dizaine de recommandations qui se déduisent de ces constats dessine pour l'avenir cinq orientations générales :

- la nécessité que les SDIS utilisent davantage le cadre stratégique des schémas départementaux d'analyse des risques (SDACR) pour, à intervalles réguliers, revoir le calibrage de leurs moyens humains et adapter leur organisation afin de répondre de manière plus efficiente à leurs besoins opérationnels ;
- l'intérêt qu'il y aurait à ce que l'État et les départements prennent des mesures pour permettre aux SDIS de mieux maîtriser leurs dépenses de rémunération ;
- la nécessité que les services nationaux et départementaux de la sécurité civile s'engagent dans un processus de professionnalisation de la gestion de leurs ressources humaines et développent à ce titre les outils notamment informatiques et les procédures indispensables ;
- l'urgence qui s'attache à ce que, sous l'égide de l'État, une réflexion soit engagée sur la conformité de l'organisation du temps de travail des différentes catégories de personnels de la sécurité civile avec les normes européennes et sur son optimisation ;
- l'opportunité qu'offre cette indispensable réflexion pour procéder à une revue des missions de la sécurité civile, associant l'ensemble des acteurs concernés.

Le rapport souligne le caractère prioritaire de ces deux dernières orientations, qui sont indissociables l'une de l'autre.

En effet le système français de sécurité civile, dont l'équilibre repose sur la disponibilité de volontaires assurant les deux-tiers du temps d'intervention des SDIS, a désormais atteint ses limites. L'accroissement continu des sollicitations opérationnelles auquel il doit faire face à effectifs globalement constants, est lié notamment à la progression du secours d'urgence à personne, principalement assuré par les SPV. Ce phénomène n'est pas seulement révélateur de problèmes de coordination avec les SAMU, mais aussi et plus fondamentalement du fait que, dans un contexte de désertification médicale, les pompiers sont de plus en plus souvent amenés à réaliser des interventions à caractère social.

Cette évolution n'est pas durablement soutenable. Son inflexion nécessite un recentrage du dispositif sur le cœur de ses attributions. Il ne pourra être mis en œuvre qu'à l'issue d'une réflexion approfondie associant l'ensemble des parties prenantes – au premier chef, les ministères de l'intérieur et de la santé. En révélant les fragilités d'un dispositif en large part fondé sur le dévouement des sapeurs-pompiers volontaires, l'arrêt rendu le 21 février 2018 par la CJUE met les pouvoirs publics au défi de procéder sans plus tarder à ce réexamen du spectre des missions de la sécurité civile. Sur cette question fondamentale comme en ce qui concerne les mesures propres à améliorer l'organisation opérationnelle, la maîtrise de l'évolution des charges salariales et la gestion du temps de travail des services et agents concernés, les autorités nationales et locales compétentes doivent opérer des choix clairs et coordonnés.

Introduction

Une politique publique partagée entre l'État et les collectivités territoriales

La sécurité civile est l'une des missions premières des pouvoirs publics¹. Elle a pour objet la prévention des risques de toute nature, l'information et l'alerte des populations ainsi que la protection des biens, des personnes et de l'environnement contre les accidents, les sinistres et les catastrophes naturelles, 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 et privées.

L'une des caractéristiques les plus importantes de la politique interministérielle de sécurité civile² est la diversité des acteurs qualifiés qui y prennent part, et dont la coordination est un enjeu essentiel. L'importance de la proximité en matière de secours confère aux communes et aux départements un rôle déterminant. C'est la raison pour laquelle les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) constituent le pivot de l'organisation de la sécurité civile.

Dès lors que les événements ont une portée qui dépasse le périmètre géographique et les capacités d'intervention d'une commune, la direction des secours revient au représentant de l'État, qui peut faire intervenir des moyens nationaux. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) organise, prépare et met à disposition ces moyens nationaux, notamment en situation de crise. Au niveau national, la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile consacre le rôle de coordination de l'État, « *garant de la cohérence de la sécurité civile* ».

¹ En France, le terme « sécurité civile » désigne également, au sens étroit, les services de secours mis en place par le ministère de l'intérieur. Il n'est pas synonyme de « protection civile », activité assurée par diverses associations organisées au niveau national et/ou départemental.

² Cf. circulaire du ministre de l'intérieur du 26 mai 2015.

Les sapeurs-pompiers professionnels (SPP) sont des fonctionnaires territoriaux. Le droit commun de la fonction publique territoriale leur est applicable, même s'ils bénéficient de statuts qui leur sont adaptés³. Les sapeurs-pompiers volontaires (SPV) sont des citoyens qui, parallèlement à leur vie professionnelle et familiale, s'engagent au service du centre de secours dont ils dépendent.

Au 1^{er} janvier 2018, on dénombrait 248 012 sapeurs-pompiers, dont 40 537 (16,4 %) ayant le statut de sapeurs-pompiers professionnels, 194 975 (78,6 %) celui de sapeurs-pompiers volontaires et 12 500 (5 %) un statut militaire. Les SDIS emploient aussi 11 200 personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS)⁴.

L'importance des enjeux organisationnels et financiers

La « départementalisation », c'est-à-dire le transfert des moyens de lutte contre l'incendie des communes et de leurs groupements aux services départementaux d'incendie et de secours, instituée par la loi n° 96-369 du 3 mai 1996 relative aux services d'incendie et de secours, a constitué une étape importante vers la rationalisation des moyens d'incendie et de secours.

Les SDIS sont des établissements publics administratifs locaux dont l'essentiel du budget (4,6 Md€ en 2017)⁵ est financé par les collectivités territoriales (départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie). La contribution des départements représente 53 % de ce montant et 56 % du total des financements apportés par les collectivités territoriales⁶.

³ La filière professionnelle « incendie et secours », créée en 1990, représente 2 % des agents de la fonction publique territoriale (cf. Observatoire des finances et de la gestion publique locales, *Les finances des collectivités locales en 2018*, annexe n° 11, page 186).

⁴ Source : DGSCGC, *InfoSdis* 2018.

⁵ Soit près de dix fois les crédits du programme 161 du budget de l'État - *Sécurité civile* (508 M€). Cependant les crédits de ce programme ne représentent que 54 % des dépenses de l'État (en crédits de paiement) consacrées à la sécurité civile au sens large (pour une vue d'ensemble de ces crédits, voir document de politique transversale *Sécurité civile*, annexé au projet de loi de finances pour 2018).

⁶ Commission des finances du Sénat, projet de loi de finances pour 2018, rapport n° 108, novembre 2017.

Comme le souligne régulièrement la Cour, les départements connaissent une situation financière très contrainte⁷ et qui devrait le rester à moyen terme. En effet, l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a institué un mécanisme d'encadrement des dépenses de fonctionnement des plus grandes collectivités territoriales. Des contrats conclus avec l'État visent à consolider leur capacité d'autofinancement et à organiser leur contribution à la réduction des dépenses et du déficit publics⁸.

Ainsi, les départements éprouvent des difficultés à continuer d'assumer le financement des SDIS dont les dépenses de personnel progressent de manière dynamique.

Les précédents rapports de la Cour

La maîtrise des dépenses de rémunération de l'État, comme des collectivités territoriales, est un élément central de la stratégie de redressement des comptes publics nationaux. Depuis plusieurs années, la Cour s'attache à décrire les facteurs d'évolution de ces dépenses et les modalités de gestion des personnels concernés. C'est ainsi qu'elle a examiné la rémunération et le temps de travail des policiers et des gendarmes⁹ et, plus globalement, le pilotage de la masse salariale de l'État¹⁰. La gestion locale de la fonction publique territoriale a été examinée

⁷ Voir notamment Cour des comptes, Rapport public annuel 2013, Tome I, volume I-1, première partie, *La situation et les perspectives financières des départements*, pp. 65-116. La Documentation française, février 2013, disponible sur www.ccomptes.fr. Chaque année depuis 2013, la Cour publie également un rapport sur « les finances publiques locales » qui évoque la question des finances des départements.

⁸ Ce dispositif assigne à chaque collectivité un objectif d'évolution de ses dépenses de fonctionnement, défini par référence à un objectif national. Si l'exécution budgétaire ne respecte pas cet objectif, l'État procède à une « reprise financière », c'est-à-dire à un prélèvement sur les recettes de la collectivité, dont le montant est fonction du dépassement constaté. Une instruction interministérielle du 16 mars 2018 précise les modalités de mise en œuvre de cette disposition et fournit un contrat-type. Sur ce nouveau pilotage des finances locales par l'encadrement de la dépense, voir Cour des comptes, *Les finances publiques locales, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics*. La Documentation française, septembre 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹ *Police et gendarmerie nationales : dépenses de rémunération et temps de travail*, Rapport public thématique, mars 2013. Une enquête de suivi a été réalisée en 2016 et 2017 (cf. référé du 13 mars 2018 rendu public le 21 juin 2018).

¹⁰ *La masse salariale de l'État. Enjeux et leviers*, communication à la commission des finances du Sénat au titre de l'article 58-2° de la LOLF, juillet 2015.

dans un rapport de 2016¹¹, qui a conclu à l'existence d'importantes marges d'économies.

Le rapport de la Cour sur les SDIS, publié en décembre 2011¹², a souligné que leurs charges de personnel avaient augmenté de 54 % entre 2002 et 2010 et représentaient cette année-là 80 % de leurs dépenses de fonctionnement. Les recommandations alors formulées ont été largement méconnues et la situation s'est parfois dégradée depuis 2011.

**Principales recommandations formulées par la Cour en 2011
susceptibles d'avoir une incidence sur la gestion des ressources
humaines et des dépenses de rémunération des SDIS**

- Faire du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) l'unique document stratégique, révisable tous les cinq ans et intégrant des prévisions financières, un plan de recrutement et les actuels plans d'équipement afin de rationaliser la couverture des risques et maîtriser la progression des coûts ;
- Revoir l'organisation opérationnelle des gardes et mieux ajuster les effectifs de garde à l'activité prévisible en optimisant les possibilités offertes par les astreintes ;
- Renforcer la sollicitation opérationnelle des volontaires ;
- Mieux encadrer le cumul d'activité des sapeurs-pompiers professionnels en tant que volontaires ;
- Plafonner réglementairement le nombre de groupements dans un SDIS.

Par ailleurs, à la demande du président de la commission des finances du Sénat, la Cour a réalisé en 2013 une enquête sur la mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile¹³. Elle y observait que face à l'ampleur des coûts de fonctionnement pour les collectivités territoriales, la mise en commun des ressources, que ce soit entre SDIS ou avec d'autres structures, était un important vecteur potentiel de maîtrise de leurs dépenses.

¹¹ Cour des comptes, Rapport sur *Les finances publiques locales*. La Documentation française, octobre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹² Cour des comptes, rapport public thématique : *Les services départementaux d'incendie et de secours*. La Documentation française, décembre 2011, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹³ Cour des comptes, *La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile*, communication au Sénat, septembre 2013, disponible sur www.ccomptes.fr.

L'évolution du contexte

En 2011, la direction de la sécurité civile a été réorganisée en direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises pour renforcer la synergie opérationnelle entre l'anticipation des crises et la gestion des événements.

Des réformes statutaires importantes sont depuis lors intervenues. Une réforme d'ampleur du statut des sapeurs-pompiers professionnels est entrée en vigueur à compter de mai 2012 : plus de vingt textes réglementaires, dont six décrets en Conseil d'État, ont modernisé les statuts de l'ensemble des cadres d'emplois de cette filière territoriale. Les trois catégories de personnels (A, B et C) étaient concernées, la catégorie A étant traitée plus spécifiquement dans le cadre de la réforme des emplois supérieurs de direction, dernière phase de la réforme, qui reconnaît les cadres de direction des SDIS comme cadres de haut niveau.

Par ailleurs, la période récente a été marquée par un accroissement des risques (épisodes cycloniques) et des menaces. Les attentats de 2015 et de 2016 ont mis en évidence le rôle essentiel des forces de sécurité civile dans le dispositif de prévention et de secours. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, la DGSCGC a engagé depuis 2016 un programme d'accroissement de ses moyens d'équipement et de fonctionnement, de modernisation des systèmes d'information et de renforcement de la sécurité des sites. Les capacités d'intervention du service du déminage ont été augmentées.

La présente enquête

Constatant la forte augmentation des charges de personnel des SDIS, les juridictions financières ont souligné en 2011 la nécessité d'une meilleure maîtrise de la dépense, qui supposait une gestion plus rigoureuse des carrières, des indemnités et du temps de travail. L'examen des suites données à cette orientation justifiait la réalisation d'une nouvelle enquête.

Les interventions des sapeurs-pompiers sont appréciées par la population, qui est sensible aux risques encourus et reconnaît leur dévouement et leur engagement. Dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, les SDIS sont néanmoins confrontés au défi d'améliorer constamment leur efficacité. C'est dans cette perspective que la Cour et les chambres régionales des comptes se sont attachées à analyser les dépenses de rémunération des moyens nationaux de la sécurité civile et celles des SDIS, leur pilotage ainsi que le temps de travail des agents concernés. L'enquête n'avait pas pour objet d'évaluer l'efficacité des services dans l'exercice de leurs missions, mais elle comporte des éléments qui peuvent y contribuer.

À l'exception du bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM)¹⁴, ont été exclues de son périmètre les unités à statut militaire : unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile (UIISC) et brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP)¹⁵. L'enquête ne s'est pas non plus étendue aux associations agréées de sécurité civile ni aux pompiers d'entreprise. Elle porte sur les années 2011 à 2017, afin de disposer de données couvrant la période antérieure à la réforme du statut des SPP, amorcée en 2012, jusqu'à l'année la plus récente.

Pilotée par une formation inter-juridictions (FIJ), l'enquête a associé la Cour des comptes et treize chambres régionales des comptes¹⁶. Les chambres régionales ont contrôlé des SDIS de toutes catégories¹⁷, l'échantillon étant constitué de 34 établissements publics départementaux, répartis sur le territoire métropolitain et à La Réunion, en milieu urbain comme rural, et présentant des caractéristiques variées (cf. l'annexe n° 2). Outre le BMPM, la Cour a examiné, d'une part, les dépenses de rémunération des personnels nationaux de la sécurité civile financés par le programme 161 du budget de l'État - *Sécurité civile* ainsi que le rôle de l'État dans la maîtrise de la masse salariale des SDIS et, d'autre part, la gestion par la DGSCGC du temps de travail des personnels nationaux de la sécurité civile et l'encadrement par cette même direction du temps de travail des personnels des SDIS.

À cette fin, les juridictions financières ont utilisé les données collectées par la DGSCGC pour l'élaboration de son annuaire statistique *InfoSdis*, même si elles présentent de nombreuses limites tenant notamment à leur absence d'exhaustivité et à leur caractère déclaratif. Elles ont également exploité, au moyen de leur outil d'analyse financière Anafi, les comptes des SDIS regroupés dans l'infocentre de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

¹⁴ Commandé par un officier général de la marine nationale, le bataillon est directement aux ordres du maire de Marseille, spécificité maintenue par la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile. Depuis 1996, le SDIS des Bouches-du-Rhône exerce les compétences de droit commun dans le reste du département.

¹⁵ Cette unité de l'arme du génie, commandée par un officier général et placée pour emploi auprès du préfet de police de Paris, est compétente pour Paris et les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne (loi n° 64-707 du 10 juillet 1964 portant réorganisation de la région parisienne).

¹⁶ CRC Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Bourgogne-Franche-Comté, Corse, Grand Est, Hauts-de-France, Île-de-France, La Réunion et Mayotte, Normandie, Nouvelle-Aquitaine, Occitanie, Pays de la Loire et Provence-Alpes-Côte d'Azur.

¹⁷ Catégories définies par l'article R. 1424-1-1 du code général des collectivités territoriales.

Des échanges ont eu lieu avec les principaux acteurs concernés au niveau territorial, dont les présidents et les directeurs de SDIS, et avec les services de la sécurité civile au niveau national et en région. Ils ont permis de recueillir leurs observations sur les constats les plus importants formulés dans le présent rapport. En outre, la FIJ a pris l'initiative d'auditionner des responsables des principales administrations centrales concernées (DGSCGC, DGAFP, direction du budget) ainsi que deux associations d'élus locaux intéressées (Assemblée des Départements de France, Association des Maires de France).

Des membres de la « Mission Volontariat »¹⁸ ont, par ailleurs, été rencontrés pour évoquer le rapport que celle-ci a remis au printemps 2018 au ministre de l'intérieur dans la perspective d'un nouveau plan en faveur du volontariat. Des échanges ont également été noués avec des représentants du Secrétariat général des affaires européennes et le président de la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France (FNSPF).

L'enquête de terrain a été complétée par un parangonnage sur les services d'incendie et de secours de six pays européens voisins de la France (Allemagne, Belgique, Espagne, Italie, Royaume-Uni et Suisse). L'étude correspondante, dont les principaux enseignements sont retracés à l'annexe n° 13, a permis de caractériser les spécificités du « modèle français », en particulier l'ampleur du spectre de ses missions et le rôle majeur des volontaires pour les mener à bien. Toutefois, les comparaisons doivent être maniées avec prudence car, d'un pays à l'autre, les structures des services d'incendie et de secours, les missions qui leur sont confiées, les statuts des femmes et des hommes qui les composent et leurs modes de financement présentent des différences fondamentales.

*

**

Après une présentation générale des dispositifs de sécurité civile et une analyse de l'enjeu de la maîtrise des charges de personnel (I), le rapport met en lumière la nécessité de professionnaliser la gestion des ressources humaines (II) et de réformer l'organisation du temps de travail des agents de la sécurité civile (III).

¹⁸ Mme Catherine Troendlé, sénatrice du Haut-Rhin et présidente du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires (CNSPV), et M. Olivier Richefou, président du conseil départemental de la Mayenne et président de la Conférence nationale des services d'incendie et de secours (CNSIS). La « mission volontariat » est une initiative lancée par le ministre de l'intérieur en octobre 2017.

Chapitre I

La maîtrise des charges

de personnel : un enjeu pour les SDIS et les moyens nationaux de la sécurité civile

I - Les ressources humaines de la sécurité civile et des SDIS

A - Les chiffres clés

Les crédits consacrés aux rémunérations du programme 161 – *Sécurité civile* ainsi que des SDIS s'élevaient en 2017 à 3,4 Md€¹⁹.

1 - La sécurité civile hors SDIS

Le programme 161 du budget de l'État – *Sécurité civile*²⁰, qui est l'une des composantes de la mission - *Sécurités*, regroupe les crédits des services centraux de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises²¹ et des services déconcentrés de la sécurité civile, constitués d'unités de déminage, de moyens aériens (hélicoptères et avions, dont la flotte est composée essentiellement d'aéronefs de lutte contre les

¹⁹ Les crédits finançant la gouvernance et le pilotage de la politique publique ainsi que les moyens nationaux d'intervention en représentent une fraction minimale (0,17 M€). Les dépenses affectées aux unités militaires non rattachées à la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), non étudiées dans le présent rapport, s'élevaient pour leur part à 371 M€ en 2017 et 375 M€ en 2018.

²⁰ Les moyens affectés à la sécurité civile financent le secours à personne, le déminage, la lutte contre les objets suspects ou les actions à conduire lors de catastrophes majeures, naturelles ou technologiques.

²¹ 218 équivalents temps plein travaillés (ETPT).

incendies de forêt) et d'unités d'instruction et d'intervention de la sécurité civile²².

Les crédits de paiement pour 2018 s'élèvent à 533,9 M€ en progression de 5,2 % par rapport à 2017 (507,7 M€). Le programme compte 2 483 équivalents temps plein travaillés (ETPT) pour un budget de personnel (titre 2, hors CAS pensions) de 132,3 M€²³.

En 2016, le bataillon de marins-pompiers de Marseille comptait 2 418 agents, dont 1 958 marins-pompiers, et son budget (hors CAS pensions) atteignait 85,9 M€ dont 69,4 M€ pris en charge par la ville de Marseille (cf. l'annexe n° 1). La brigade de sapeurs-pompiers de Paris compte pour sa part 7 975 ETPT²⁴.

2 - Les services départementaux d'incendie et de secours

Les SDIS sont placés pour emploi sous l'autorité du préfet, ainsi que du maire pour l'exercice de son pouvoir de police. Dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ils sont administrés par un conseil d'administration (CASDIS) composé de représentants du département, des communes et des établissements publics de coopération intercommunale compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie.

En 2017, le budget total de fonctionnement des SDIS et du service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) du Rhône atteignait 4,6 Md€ Les contributions des départements et du « bloc communal » représentaient la même année respectivement 56 % et 44 % du budget des SDIS²⁵. Les dépenses de personnel (3,4 Md€, charges comprises) représentaient 83,7 % des charges de gestion des SDIS (4,1 Md€ hors charges financières). Elles ont progressé de 1,7 % par an en moyenne entre 2011 et 2017.

L'effectif total des sapeurs-pompiers professionnels des SDIS s'élevait à 40 537 en 2018, contre 40 480 en 2011 (soit une augmentation de 0,14 %). Celui des volontaires est passé dans le même temps de 195 232

²² Les formations militaires de la sécurité civile (FORMISC), composées des unités d'instruction et d'intervention (UIISC), sont des unités militaires de sauveteurs placés pour emploi auprès du ministère de l'intérieur. Elles sont implantées à Brignoles (Var), Corte (Haute-Corse) et Nogent-le-Rotrou (Eure).

²³ Loi de finances pour 2018. Tous les montants cités correspondent à des valeurs nominales (euros courants).

²⁴ Le budget de la BSPP est adossé au budget spécial de la préfecture de police de Paris, voté par le conseil de Paris et abondé pour partie par le ministère de l'intérieur.

²⁵ Respectivement 57 % et 43 % en 2011.

à 194 975 (soit une diminution de 0,13 %). Ainsi les sapeurs-pompiers volontaires représentent 78,6 % des effectifs de sapeurs-pompiers, civils et militaires, et 83 % de ceux des SDIS. Dans l'ensemble, les effectifs de sapeurs-pompiers des SDIS ont légèrement diminué entre 2011 et 2018.

B - La gestion des ressources humaines par l'État et les SDIS

La DGSCGC prépare et met en œuvre les textes réglementaires concernant les corps de sapeurs-pompiers, la gestion des officiers et la préparation de la nomination aux emplois de direction. Ces missions s'étendent à la définition du cadre juridique de l'activité des sapeurs-pompiers volontaires et à l'animation de la politique nationale en faveur du volontariat.

La direction générale assure également un certain nombre de fonctions de gestion des personnels officiers des SDIS, notamment l'organisation des commissions mixtes paritaires et le contreseing des actes de gestion des officiers supérieurs. Son action dans ce domaine se limite cependant à la vérification de la conformité des tableaux d'agents promouvables, transmis par les SDIS, aux quotas de promotion et d'encadrement.

En effet, conjointement avec le préfet, le conseil d'administration du SDIS organise le corps départemental et nomme les sapeurs-pompiers jusqu'au grade de capitaine, ainsi que les chefs de groupement, de service et de centre. Conjointement avec le ministre de l'intérieur, il nomme les sapeurs-pompiers au-delà du grade de capitaine et choisit le directeur départemental et les directeurs adjoints. Concrètement, les SDIS gèrent les carrières de la grande majorité des sapeurs-pompiers.

La DGSCGC opère un suivi de l'activité « ressources humaines » des SDIS concentré sur l'encadrement supérieur. Toutefois, les systèmes d'information de gestion des ressources humaines (SIRH) de la direction générale et des SDIS ne sont pas interfacés. Les transferts de données sont donc tributaires des éléments fournis par les services départementaux. Outre les questions relatives au suivi des personnels, y compris les officiers, l'absence de compatibilité et d'interconnexion des SIRH des SDIS entre eux et avec les moyens informatiques de la DGSCGC pose de nombreux problèmes (cf. *infra*, dans le chapitre II, le point III.B).

II - L'organisation et les missions des personnels de la sécurité civile

A - Une départementalisation des services d'incendie et de secours en grande partie achevée

La loi n° 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République a donné aux SDIS la compétence de droit commun pour la gestion des moyens affectés à la lutte contre les incendies. La loi du 3 mai 1996 relative aux SDIS a conforté cette logique d'organisation départementale, de façon à optimiser les moyens, renforcer les solidarités locales et mieux gérer les sapeurs-pompiers volontaires. Les personnels et les matériels des communes ont été transférés aux SDIS, devenus des établissements publics communs aux départements, aux communes et à leurs groupements (EPCI) compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie. La loi a toutefois prévu que les centres de première intervention (CPI), exclusivement armés de volontaires, pourraient conserver le statut de centres communaux si la commune ou l'EPCI concerné prenait une délibération en ce sens. Les centres concernés sont identifiés comme des CPI non intégrés (CPI NI)²⁶.

Dans son rapport de 2011, la Cour avait souligné l'existence d'une surdensité des centres de secours dans de nombreux départements. À ce constat était opposé le risque d'un désintérêt pour le volontariat en cas de fermeture des centres. La Cour avait également insisté sur la nécessité de consacrer le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) comme document stratégique unique, renouvelable selon un rythme quinquennal et lié à l'établissement d'une prospective financière, d'un plan de recrutement, d'un plan d'équipement et, résultante de ces éléments, de la mise en œuvre d'une révision périodique des implantations.

Dans cette optique, le dimensionnement des centres d'incendie et de secours, et concomitamment leur armement en sapeurs-pompiers, devaient faire l'objet d'une adaptation aux besoins opérationnels identifiés lors de l'analyse de leur activité réelle, et ne devait pas résulter seulement de leur classement réglementaire. Cette mission prospective incombe au directeur du SDIS, et il lui appartient d'en faire valider les résultats par le CASDIS puis par le préfet, signataire du SDACR.

²⁶ L'organisation territoriale des SDIS est décrite à l'annexe n° 1.

Si l'évaluation des besoins effectifs nécessaires pour assurer la couverture des risques doit conduire à une recombinaison rationnelle de la carte des implantations, l'organisation des secours est tributaire d'autres facteurs, tels que la distance à parcourir en limite de zone d'intervention, la définition de zones opérationnelles, de bassins de risque voire de groupements territoriaux. L'optimisation du potentiel opérationnel journalier (POJ)²⁷ du SDIS permet de mettre en cohérence de nombreux facteurs, dont le maillage territorial constitue un paramètre fondamental, mais non unique (cf. *infra*, le point II.D de ce chapitre).

B - Le rôle de coordination et les responsabilités opérationnelles de l'État

1 - Une évaluation insuffisante de l'impact financier des modifications statutaires des SDIS

L'État est garant de la cohérence de la sécurité civile au plan national²⁸. Il en définit la doctrine et coordonne ses moyens. Il évalue en permanence l'état de préparation aux risques et veille à la mise en œuvre des mesures d'information et d'alerte des populations. Sans préjudice des dispositions relatives à l'organisation de l'État en temps de crise et de celles du code général des collectivités territoriales (CGCT), le ministre chargé de la sécurité civile coordonne les opérations de secours dont l'ampleur le justifie. Par ailleurs, le décret n° 2013-728 du 12 août 2013 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et l'arrêté du 23 novembre 2016 portant organisation et attributions de la DGSCGC confient à cette administration l'élaboration des textes régissant les corps de sapeurs-pompiers et la gestion de leurs officiers. Depuis la publication en décembre 2011 du rapport de la Cour, des réformes statutaires importantes ont concerné le cadre d'emploi des SPP (2012), le temps de travail des SPP (2013), le statut et les activités des SPV (2013), les emplois supérieurs de SPP (2016) et la nouvelle prestation de fidélité et de reconnaissance (NPFR) des SPV (2016).

²⁷ La définition de cet outil de pilotage, également dénommé « effectif journalier de garde » (EJG), est détaillée à l'annexe n° 4.

²⁸ Article L. 112-2 du code de la sécurité intérieure.

Cette production réglementaire a eu des effets importants sur la masse salariale des SDIS²⁹. Cependant son impact n'a pas été évalué avec une précision suffisante par les services de l'État (cf. *infra*, le point IV.C). Elle n'a pas non plus donné lieu à une communication adaptée auprès des SDIS. En effet, si la DGSCGC a procédé à des études d'impact, celles-ci n'ont fait l'objet que d'un rapport au Conseil supérieur de la fonction publique territoriale. La direction générale fait valoir par ailleurs qu'elle se trouve dans l'incapacité d'évaluer l'effet induit des réformes statutaires, par le biais du glissement vieillesse technicité (GVT), dès lors qu'elle n'est pas l'employeur des SPP.

2 - Des schémas d'emploi et un impact de la mise en œuvre des normes d'engagement des moyens opérationnels non maîtrisés par l'État

La DGSCGC, dont la compétence s'étend à la cohérence de la sécurité civile, à la définition de la doctrine et à la coordination des moyens au plan national, n'intervient pas dans la définition d'un schéma d'emploi des services d'incendie et de secours. La justification avancée par les services de l'État, tant au niveau central qu'à l'échelon déconcentré, est le principe de libre administration des collectivités territoriales. Or, les mesures prises au niveau national ont un impact réel sur la capacité opérationnelle des SDIS. Ainsi le fait d'avoir modifié la norme d'armement des véhicules contribue à complexifier la composition des équipes de garde et d'astreinte. La pertinence de cette justification est également discutable sur le plan des principes. En effet, compte tenu du partage des compétences en matière de secours d'urgence et de protection des populations, la DGSCGC apparaît en retrait des attributions que la loi du 13 août 2004 lui a conférées.

La direction générale n'entend pas non plus intervenir pour limiter le nombre des groupements fonctionnels au sein des SDIS, qui contribuent à l'augmentation du nombre des postes d'officiers supérieurs. Le rôle des préfets dans l'appréciation de l'optimisation de la mise en œuvre des moyens prévus au SDACR et dans sa déclinaison opérationnelle (règlement opérationnel) n'est pas davantage encadré. Il en va de même pour la mise en cohérence des documents départementaux des risques majeurs, dont le préfet assume la confection, avec les SDACR. La Cour rappelle qu'en vertu des dispositions de l'article L. 1424-4 du code général des collectivités territoriales, le préfet arrête le règlement opérationnel (RO) après avis du conseil d'administration du SDIS. Par ailleurs, l'article L. 1424-25 du même code prévoit que le représentant de l'État dans le département peut

²⁹ Voir l'annexe n° 6.

demander une nouvelle délibération si des décisions prises paraissent de nature à affecter la capacité opérationnelle ou la distribution des moyens. La Cour considère qu'il doit le faire notamment lorsqu'il apparaît que des éléments du règlement opérationnel ne sont pas conformes aux lois et règlements en vigueur. Sur ce plan également, même en tenant compte de la nécessité de ne pas empiéter sur les attributions stratégiques et opérationnelles des SDIS, l'implication de la DGSCGC se situe en-deçà des compétences qui lui sont conférées par les textes.

L'administration centrale n'exerce pas non plus suffisamment son pilotage dans l'élaboration des textes qui régissent la filière. Hormis pour les agents supérieurs de direction, dont le cadre d'emploi a été fixé par le décret n° 2016-2002 du 30 décembre 2016, la gestion des officiers de sapeurs-pompiers professionnels incombe essentiellement aux SDIS. Les commissions administratives paritaires des sous-officiers relèvent de l'échelon déconcentré. Selon le ministère de l'intérieur, la gestion des officiers (autres que ceux relevant du cadre d'emplois de conception et de direction) pourrait donner lieu « à l'ouverture de travaux en vue de la décentralisation totale des actes de gestion de la carrière des sapeurs-pompiers professionnels » (cf. *infra*, chapitre II, I.B.1).

C - L'enjeu de l'allocation des moyens

1 - L'étendue des missions des SDIS

Aux termes de l'article L. 1424-2 du CGCT, les SDIS sont chargés de la prévention, de la protection et de la lutte contre les incendies. Ils concourent en outre, avec les autres services 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.

Ils exercent à ce titre les missions de prévention et d'évaluation des risques de sécurité civile, de protection des personnes, des biens et de l'environnement, de préparation des mesures de sauvegarde et d'organisation des moyens de secours ainsi que le secours d'urgence aux personnes victimes d'accidents, de sinistres ou de catastrophes et l'évacuation des victimes.

Au-delà de ces compétences obligatoires, ils peuvent répondre aux sollicitations des usagers.

En matière de prise en charge de l'urgence, la législation distingue le secours d'urgence aux personnes (SUAP)³⁰, non médicalisé, qui relève de la sécurité civile, et l'aide médicale urgente (AMU), médicalisée, qui incombe à la santé publique³¹. Les services d'aide médicale urgente (SAMU), implantés dans les hôpitaux, et les pompiers des SDIS, de la brigade de sapeurs-pompiers de Paris et du bataillon de marins-pompiers de Marseille interviennent sur appel d'urgence (le 15 pour le SAMU et le 18 pour les pompiers), en fonction des compétences de chacun. Dans la pratique toutefois, des situations d'urgence peuvent voir les activités de secours et d'assistance médicale s'entremêler.

2 - Le poids croissant du secours d'urgence à personne (SUAP)

Les données disponibles montrent qu'en moyenne, pour 100 000 habitants, le potentiel opérationnel journalier (POJ) des SDIS a progressé de 4,2 % le jour (passant de 48 sapeurs-pompiers, SPP et SPV, en 2011 à 50 en 2016) et de 3,6 % la nuit (passant de 56 sapeurs-pompiers en 2011 à 58 en 2016). Cette augmentation est directement liée à celle du nombre des missions de secours d'urgence à personne (« SUAP », qui comprend deux composantes : le « secours à victime » et les « aides à la personne »), mais également à leur complexification en raison des évolutions affectant les distances parcourues, le matériel utilisé, les normes d'armement des véhicules et les délais d'attente aux services d'urgence. En effet, durant la même période, le nombre des secours à victime a augmenté de 13 % et celui des aides à la personne de 26,6 %. Si l'augmentation des « secours à victime » entre pleinement dans le cadre des missions des SDIS, en revanche les « aides à la personne » constituent des missions facultatives.

En sens inverse, les missions réalisées au titre de la lutte contre les incendies – mission exclusive des sapeurs-pompiers - et les risques technologiques ont diminué respectivement de 10,1 % et 1,7 %. Il en va de même des opérations diverses (- 18,6 %), tandis que les interventions sur des accidents de la circulation ont modérément progressé (+ 1,2 %).

Par ailleurs, la restructuration de la carte hospitalière tend à induire une augmentation de la durée des missions (temps de trajet, attente aux urgences, modification des prises en charge avec multiplication des interventions). La prise en compte à la fois de l'augmentation des missions

³⁰ Communément appelé « secours à personne ».

³¹ Loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires et décrets du 16 décembre 1987.

liées au SUAP, qui représentaient près de 84 % de l'ensemble des missions des SDIS en 2017 (la lutte contre les incendies seulement 7 %), et du temps passé par intervention obère mécaniquement le POJ des SDIS. À cet égard la sollicitation des effectifs par nature d'intervention est révélatrice d'une dérive qui ne devrait que s'accroître. Alors qu'en 2012, les temps d'intervention des deux composantes des SUAP que sont les secours à victime et les aides à la personne représentaient respectivement 55 % et 2 % de la durée totale des interventions des SDIS, ces taux s'établissaient en 2017 à 60 % et 3 %.

Cette tendance de fond masque de fortes disparités entre les départements et une pluralité de réalités opérationnelles. La situation constatée s'explique principalement par l'évolution de la carte médicale et par la diminution des permanences médicales de proximité, en particulier dans les territoires ruraux, mais aussi par la concentration de l'offre de soins dans les secteurs les plus urbanisés. Pour la population, malgré l'inadéquation de la réponse aux besoins, le maillage territorial des centres de sapeurs-pompiers compense d'une certaine manière la « désertification médicale »³² - réelle ou ressentie – parfois accrue par les restructurations de la carte sanitaire.

Ainsi, les SDIS peuvent être sollicités pour des interventions qui ne relèvent pas de leurs compétences. De même, si l'intervention concerne une urgence nécessitant des gestes médicaux, le chef d'agrès³³ demandera l'intervention d'une équipe du service mobile d'urgence et de réanimation (SMUR) ou d'un équipage de sapeurs-pompiers du service de santé et de secours médical (SSSM)³⁴ sur les lieux d'intervention. Dans ce contexte, les sapeurs-pompiers, privilégiés pour leur proximité, leur rapidité et la gratuité de leur intervention, se voient contraints d'assumer, à l'échelle territoriale, un rôle de substitution. Cette évolution ne peut qu'accroître la sollicitation des centres d'incendie et de secours ainsi que la tension exercée sur les SPV, principalement concernés par le SUAP, ce qui pose directement la question de leur disponibilité en journée et en semaine³⁵ et

³² Cette expression commune mêle une dimension géographique et quantitative de l'offre médicale.

³³ Sous-officier responsable du véhicule d'intervention et de la gestion du personnel l'armant, il supervise l'opération de secours.

³⁴ Ce service est chargé du suivi médical des sapeurs-pompiers en mission et du soutien opérationnel en matière de secours aux victimes. Au 1^{er} janvier 2017, ils comprenaient notamment plus de 4 000 médecins et près de 7 000 infirmiers.

³⁵ La « Mission Volontariat » a d'ailleurs préconisé d'affecter les SPV prioritairement sur le SUAP durant les trois premières années de leur engagement (cf. dans son rapport, la proposition n° 9).

des compétences à mobiliser, en particulier pour prendre en charge les personnes âgées.

Premier maillon de la « chaîne de secours » face à l'urgence, les SDIS sont également amenés à intervenir, à la demande des services d'aide médicale urgente (SAMU) relevant du ministère de la santé³⁶, en cas d'indisponibilité des ambulances privées³⁷. On constate également sur ce point des situations très inégales selon les départements. Le ministère de la santé contribue certes au fonctionnement des SDIS au titre du remboursement pour frais d'intervention en cas de « carence ambulancière ». Cependant, selon plusieurs SDIS, le forfait de remboursement, fixé à 123 € en 2019³⁸, ne couvrirait pas les charges réellement supportées.

3 - L'absence d'utilisation des SDACR pour faire évoluer un maillage territorial tributaire de l'histoire

L'évolution du maillage territorial des SDIS doit être directement corrélée à celle de l'évaluation des risques. Sur ce point, la Cour avait constaté en 2011 que les SDACR étaient insuffisamment précis et souvent déconnectés des documents opérationnels que sont le règlement opérationnel et le règlement intérieur (cf. l'annexe n° 3). L'enquête dont est issu le présent rapport a confirmé ce constat.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») impose désormais une périodicité quinquennale des SDACR, suivant en cela une recommandation du rapport public thématique de 2011. Cependant, au 1^{er} janvier 2018, la moitié des SDIS de l'échantillon n'avait pas encore respecté cette obligation légale.

L'évaluation du SDACR par le SDIS³⁹, qui doit précéder son actualisation, n'est que rarement réalisée. Plus problématique encore, la mise à jour du règlement opérationnel et du règlement intérieur n'est que rarement intégrée à l'exercice de planification opérationnelle. Or ces

³⁶ En vertu du principe de régulation médicale institué par la loi n° 86-11 du 6 janvier 1986 relative à l'aide médicale urgente et aux transports sanitaires et le décret n° 87-1005 du 16 décembre 1987 relatif aux missions et à l'organisation des unités participant au service d'aide médicale urgente appelées « SAMU ».

³⁷ Le secteur privé, en particulier de transport ambulancier, se recentre sur les créneaux diurnes et programmables.

³⁸ Arrêté du 2 janvier 2019 modifiant l'arrêté du 30 novembre 2006.

³⁹ Dans le cadre de ses compétences, l'inspection générale de la sécurité civile procède également à l'évaluation des SDACR (cf. l'article 2 de l'arrêté du 23 novembre 2016 portant organisation et attributions de la DGSCGC).

documents sont censés décliner concrètement le cadre général de l'évaluation des risques et donc des besoins des SDIS.

Dans ce contexte, l'évolution du maillage territorial des SDIS apparaît plus subie que programmée. La carte des implantations est souvent tributaire de l'histoire et est donc confrontée à une inertie importante. La détermination du maillage territorial devrait relever de l'appréciation du SDIS, sur l'évolution des risques auxquels il est confronté et de sa transposition aux besoins du territoire dans ses composantes humaines, géographiques et technologiques, et faire l'objet d'une partie spécifique et problématisée du SDACR.

La diversité des situations territoriales

Le SDIS du Gard dispose de seulement 30 centres de secours, dont cinq centres de secours principaux, et aucun centre de première intervention. Ce type d'organisation se caractérise généralement par un moindre recours aux sapeurs-pompiers volontaires et génère une forte sollicitation des sapeurs-pompiers professionnels, des délais d'intervention qui peuvent s'avérer importants du fait des distances parcourues et une usure prématurée du matériel roulant. Le montant par habitant des charges de personnel du SDIS (76,48 € en 2017, la moyenne nationale des SDIS de catégorie B s'établissant à 75 €) reflète ces choix.

Un maillage dense, comme celui de la Mayenne, doté d'une cinquantaine de centres de secours n'est pas nécessairement plus optimal. En effet, ce SDIS dispose d'un taux de volontariat important mais ne met en œuvre la mixité des SPP/SPV de ses centres que de manière limitée. Cependant le choix fait par l'établissement de recourir largement au volontariat lui a permis de contenir ses charges de personnel, dont le montant par habitant atteignait 38,77 € en 2017, alors que la moyenne nationale des établissements de catégorie C s'est établie la même année à 77 €. Ce résultat s'explique en partie par la diminution des vacations de volontariat, qui résulte notamment de l'autorisation de départ de véhicules d'assistance aux victimes (VSAV) armés de trois agents au lieu de quatre auparavant, quitte à s'affranchir des normes réglementaires.

Ces deux exemples montrent que pour chaque SDIS, trouver l'équilibre entre l'optimisation de son maillage territorial et une sollicitation importante du volontariat, source d'économies et de réactivité opérationnelle constitue un défi majeur.

À ce titre, d'autres solutions sont mises en œuvre, allant vers une utilisation plus souple du volontariat. Ainsi le SDIS de la Haute-Saône, qui dispose de nombreux CPI non intégrés, place certains SPV, volontaires pour ce faire, en situation de rappel hors astreinte. Le SDIS des Hautes-Alpes procède de même, avec un maillage plus resserré.

Ce organisation pragmatique permet l'échelonnement de l'envoi des secours, quitte à faire partir des véhicules sous-armés au sens réglementaire, afin d'assurer la sécurisation du site et à préparer l'action des renforts. Elle permet à l'établissement de maîtriser ses coûts. Ainsi les montants par habitant des dépenses de personnel de ces deux SDIS (respectivement 50,35 € et 41,06 €) s'établissaient en 2017 à un niveau nettement inférieur à la moyenne de leur catégorie (77 €).

La question est toutefois posée de la compatibilité de ce type de pratiques avec la réglementation en vigueur, donc de la nature du risque juridique pris par les SDIS concernés. Leur pérennisation nécessiterait un assouplissement des textes et normes en vigueur.

L'élaboration du SDACR demeure trop souvent un exercice formel, ce qui ne permet pas d'en faire un outil stratégique, évalué de manière régulière et permettant de décliner les objectifs de manière opérationnelle dans le RO et le RI. Par ailleurs, son articulation avec un plan d'équipement et d'investissement fait généralement défaut.

Cet exercice de planification stratégique apparaît, de plus, peu compatible avec une révision globale en fin de période quinquennale. Il devrait, à l'inverse, tendre vers une mission permanente d'évaluation et de prise en compte dynamique de l'évolution des risques. Cette approche est toutefois rendue complexe par le fait que, dans la grande majorité des cas, les SDIS ne disposent pas de systèmes d'information dédiés à la gestion de leurs ressources humaines suffisamment performants. Cette carence contribue en effet aux difficultés d'établissement de documents stratégiques orientés vers la mise en cohérence des SDACR avec les RO et les RI, et rend la mise en œuvre d'une prospective financière quasiment impossible.

La prise en compte de cette démarche prospective nécessite la définition par la DGSCGC de référentiels cibles, concernant les résultats opérationnels à atteindre. La diffusion par cette direction des guides de doctrine opérationnelle (GDO), qu'elle s'est engagée de longue date à rédiger, sans effet notable à ce jour (cf. *infra*, chapitre II, I.A.1), permettrait de mieux évaluer la consistance minimale des moyens nécessaires (personnels et matériels) selon les différentes natures de missions. Cet accompagnement conceptuel ne peut toutefois produire de résultats si les SDIS ne disposent pas d'outils RH adaptés, permettant de délivrer des données précises et, si possible, harmonisées au niveau national (cf. *infra*, dans le chapitre II, le point III.B).

Le rôle des préfets dans l'appréciation de l'adaptation du régime des gardes et astreintes aux besoins opérationnels définis dans le SDACR devrait être également précisé. Le représentant de l'État pourrait ainsi effectuer un contrôle effectif de la validation des RO qu'il a pour mission

d'arrêter, au vu des GDO, lorsqu'ils auront été publiés, et de leur adaptation aux impératifs opérationnels. L'urgence de la publication de ces guides n'en est que plus prégnante.

D - La recherche de l'efficacité opérationnelle

La composition des équipes de garde et d'astreinte a longtemps été totalement tributaire du classement des centres d'incendie et de secours, fondé sur la notion de départs simultanés (cf. l'annexe n° 1). La conséquence de cette approche a été de définir de manière statique la composition des équipes d'intervention, sans tenir compte de l'occurrence effective des départs.

De nouvelles méthodes d'analyse des risques, issues de l'étude statistique et du calcul des probabilités, permettent aux SDIS d'affiner cette approche et d'optimiser les effectifs journaliers de garde. Ces méthodes, enseignées à l'École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers, prennent en compte l'historique des interventions, l'implantation des CIS sur la zone à défendre et leur interaction éventuelle avec les centres limitrophes en cas de rupture opérationnelle⁴⁰.

L'enquête a montré que ce dimensionnement n'était pas systématiquement optimisé. Cependant, certains SDIS annexent à leur règlement opérationnel le potentiel opérationnel journalier (POJ) de chaque centre d'incendie et de secours, qui précise le nombre de SPP et/ou de SPV présents chaque jour (semaine, samedi et dimanche), ce qui permet de définir le coût du personnel assigné aux fonctions opérationnelles. La détermination du POJ permet de dépasser la seule notion de personnel minimum permettant de satisfaire les départs simultanés réglementaires. Ce niveau d'analyse introduit plus de souplesse, en mixant, par exemple, les gardes de SPP ou de SPV et les astreintes des volontaires. En effet, le coût salarial d'un SPP est supérieur aux coûts induits par la présence d'un SPV (cf. *infra*, le point IV.B.3 de ce chapitre).

L'optimisation du POJ repose également sur le taux de couverture des interventions dans le périmètre du CIS, sans recours à un autre centre, la nature des interventions (incendie, secours à personne), celle des véhicules sollicités ou leur armement réglementaire. La durée moyenne d'intervention est un facteur essentiel des évaluations ; ces données sont fournies par l'historique des interventions.

⁴⁰ Un centre d'incendie et de secours (CIS) se trouve en rupture opérationnelle lorsqu'il n'est plus en capacité de répondre de manière autonome à une nouvelle sollicitation, soit parce que l'ensemble du personnel de garde et d'astreinte est en intervention, soit parce que les matériels ne sont pas ou plus disponibles, soit encore parce que le personnel présent ne dispose pas des qualifications nécessaires à l'accomplissement de la mission.

La mise en œuvre de cette démarche suppose que le SDIS dispose de systèmes d'information en mesure de fournir des éléments fiables et précis. Or de nombreux SDIS mettent en œuvre des logiciels souvent insuffisamment interfacés, qui ne permettent pas d'en extraire les données nécessaires. Le développement d'une base d'informations commune et complète constitue donc un prérequis pour la généralisation d'une approche par les POJ. L'optimisation passe également par l'utilisation de toutes les modalités d'organisation des CIS, à savoir l'extension de la mixité des équipes (SPP / SPV) et la modulation des types de gardes et astreintes en fonction du créneau temporel concerné (nuit – jour / semaine – samedi et dimanche).

III - L'enjeu de la maîtrise des dépenses de rémunération des moyens nationaux

A - L'évolution des dépenses de rémunération du programme 161 du budget de l'État

De 2011 à 2016, les dépenses de rémunération du programme, hors contributions au CAS-Pensions et hors prestations et cotisations sociales, ont augmenté de 4,9 % alors que les effectifs ont diminué de 3,2 %, soit de 80 ETPT, avant de s'accroître de 32 emplois en 2017. La dépense de rémunération s'est ainsi de nouveau accrue de 2,6 % hors CAS Pensions en 2017⁴¹.

Les mesures catégorielles (statutaires et indemnitaires) représentent plus de 45 % de l'augmentation des dépenses de rémunération du programme sur la période 2011-2016. Les importantes mesures de revalorisations statutaires et indemnitaires accordées aux militaires et aux personnels des corps actifs de la police nationale au cours de la période récente expliquent en partie cette situation. En 2017, les mesures catégorielles ont conduit à un nouvel accroissement des dépenses de rémunération de 1 M€, qui a représenté 32 % de leur augmentation.

Le glissement vieillesse technicité (GVT) positif de la masse salariale du programme, d'une valeur annuelle moyenne élevée de 2,2 % sur cinq ans, est également un facteur de croissance de la dépense. Il s'est établi à 1,7 % en 2017.

⁴¹ Cette hausse s'est poursuivie en 2018 notamment du fait de moyens humains nouveaux accordés à la capacité sécuritaire de la sécurité civile et au renouvellement de la flotte aérienne.

Par ailleurs, les coûts par catégorie d'emploi sont élevés. Les missions confiées à la DGSCGC comportent une large part de travaux conceptuels ou d'une technicité particulière qui requièrent l'emploi de personnels spécialisés. Ces exigences se traduisent par un coût moyen par emploi du programme, hors contribution au CAS-Pensions, qui s'établissait à 53 127 € en 2017, un montant supérieur de 26 % à celui constaté pour le programme 176 – *Police nationale*, et en progression de 15 % par rapport à 2011. Le caractère technique des missions dévolues à la DGSCGC ne saurait justifier un surcoût pour l'ensemble des catégories d'emplois et notamment pour le personnel administratif, dont l'activité n'est pas conditionnée par la détention de qualifications particulières. Par ailleurs, la doctrine de la DGSCGC, selon laquelle ses services implantés en province sont des services centraux délocalisés, constitue un facteur de coût supplémentaire.

B - Des effectifs en baisse jusqu'en 2016 et en progression depuis lors

Sous l'effet des mesures de maîtrise de la dépense publique, le plafond d'emplois ouvert en loi de finances a reculé de 70 ETPT (- 3 %) entre 2011 et 2016. En exécution, la diminution a été de 3,3 % (80 ETPT). La réduction des emplois, atténuée par la création de 21 postes en 2016 dans le cadre du pacte de sécurité (PDS), a essentiellement porté sur les ouvriers d'État (-25 %) et les emplois de direction, de conception et de commandement (-13,5 %). En 2017, vingt créations d'emplois sont intervenues dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme⁴².

Pour l'exercice de ses missions, la DGSCGC utilise depuis de nombreuses années des personnels mis à sa disposition par la BSPP ainsi que par les SDIS⁴³. Ce faisant, elle fait appel à des personnels qui, de par leur statut, ne peuvent être placés en position normale d'activité. La conséquence est que ces effectifs ne sont pas comptabilisés dans le plafond d'emplois du programme et que, conformément aux règles de comptabilité budgétaire, le remboursement des rémunérations correspondantes, versées à des entités distinctes de l'État, est imputé sur des crédits de fonctionnement. Ce schéma, qui concerne près de 38 % des agents affectés en administration centrale, introduit une distorsion importante dans l'appréciation du respect du plafond d'emplois du programme.

⁴² En 2018, 35 emplois nouveaux ont été créés, dont 31 postes de démineurs.

⁴³ Ces personnels sont affectés à des missions variées qui, à l'exception de la protection incendie du ministère (qui mobilise environ 30 ETPT), relèvent des responsabilités incombant réglementairement à la DGSCGC.

C - Des rémunérations qui progressent sous l'effet des primes et indemnités

De 2011 à 2016, malgré la réduction des effectifs, le montant des crédits affectés au paiement des primes et des indemnités du programme 161 du budget de l'État - *Sécurité civile* a augmenté de plus de 9 %, alors que la croissance des dépenses totales de traitements et de soldes était limitée à 2,3 %. Ces données mettent en évidence l'incidence prépondérante des mesures indemnitaires dans l'évolution des dépenses de rémunération.

En 2016, 71 % des dépenses indemnitaires du programme (27,51 M€) ont bénéficié aux personnels civils, dont les policiers, pour un montant moyen annuel par bénéficiaire de 28 450 €. Seulement 29 % de ces crédits (11,29 M€) ont bénéficié aux personnels militaires, à hauteur de 8 000 € par agent en moyenne.

Pas moins de 80 primes et indemnités différentes ont été versées en 2016 aux personnels civils et à ceux des corps actifs de la police dépendant du programme 161 du budget de l'État. Neuf d'entre elles représentent plus de 85 % du montant de la dépense et quatre sont spécifiques aux missions de la sécurité civile.

Ce régime indemnitaire particulièrement favorable permet de servir des rémunérations brutes supérieures à la rémunération moyenne observée dans la fonction publique de l'État. Ainsi, pour les personnels des groupements d'avions ou d'hélicoptères, de même que pour ceux du service du déminage, le salaire brut moyen se situe au-delà du 9^{ème} décile des rémunérations des cadres de catégorie A de la fonction publique de l'État (59 676 €). La progression, entre 2011 et 2016, de la rémunération moyenne est très nette pour le service du déminage (plus de 26 %). Les effectifs de ce service sont exclusivement composés de fonctionnaires de police qui, en supplément de leurs primes de police, bénéficient de primes spécifiques.

A contrario, la progression de la rémunération moyenne des personnels du groupement d'avions, majoritairement composé de contractuels, a été contenue, essentiellement en raison de l'absence de cumul de régimes de primes. Ces rémunérations peuvent dépasser annuellement 130 000 € pour un commandant de police en service sur une base d'hélicoptères de métropole, 100 000 € et 90 000 € pour, respectivement, les majors et les brigadiers de police affectés sur ces bases. Au sein du groupement d'avions, les rémunérations les plus élevées s'établissent à un niveau légèrement inférieur (99 000 €) pour les pilotes contractuels alors qu'elles peuvent atteindre 90 000 € pour un commandant

de police affecté dans un centre de déminage de métropole. Le niveau des rémunérations des personnels navigants du groupement d'avions doit toutefois être mis en relation avec le temps de travail effectif des intéressés (cf. *infra*, chapitre III, I.A).

Le cumul de régimes indemnitaires contribue fortement au dynamisme des dépenses de rémunération du programme. Ce cumul, notamment celui des primes de police et de sécurité civile, est tout à fait critiquable dès lors que les sujétions que les indemnités de police ont vocation à couvrir ne sont plus supportées par les fonctionnaires affectés à la sécurité civile ou sont couvertes par des indemnités spécifiques. Une modification des textes réglementaires instituant l'exclusion de ces primes est nécessaire afin d'éviter les effets d'aubaine liés à une mobilité et de limiter ainsi leur impact sur la masse salariale des moyens nationaux de la sécurité civile.

D - Une accélération prévisible de la dépense

Aucune pause n'est prévue dans l'augmentation des dépenses de rémunération du programme. Alors que, de 2011 à 2016, la progression de ces dépenses a atteint 0,98 % par an en moyenne, leur hausse devrait s'établir à 1,86 % par an, soit près du double, sur la période 2017-2022. En effet, plusieurs mesures vont venir s'ajouter aux mécanismes inflationnistes déjà évoqués. Dans la police, le « protocole pour la valorisation des carrières, des compétences et des métiers », adopté en avril 2016 et dont la mise en œuvre doit s'échelonner jusqu'en 2022, pour un coût global de 258 M€ va renchérir la part de la dépense salariale dévolue aux policiers. Par ailleurs, la DGSCGC a conclu en 2016, avec les personnels navigants du groupement d'hélicoptères, et en 2017, avec ceux du groupement d'avions, des protocoles destinés à faire converger les grilles indiciaires et les régimes indemnitaires.

Il importe donc de maîtriser l'évolution de la dépense salariale du programme afin qu'elle demeure compatible avec celle de la mission *Sécurités* telle que prévue par la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. La DGSCGC a indiqué à la Cour que « *la budgétisation du titre II du programme fer[ait] l'objet d'arbitrages lors de chaque exercice budgétaire* » et qu'« *afin de respecter la trajectoire de la loi de programmation, elle dégager[ait] des marges en gestion, en procédant à des décalages de recrutement et par un repyramidage des recrutements* ».

IV - Le poids croissant des dépenses de rémunération des SDIS

L'analyse financière, dont les résultats sont présentés ci-après, repose sur les comptes des budgets principaux de 97 services d'incendie et de secours départementalisés⁴⁴.

Les rémunérations versées par les SDIS dépendent de leur niveau de professionnalisation et de leur positionnement géographique et n'ont pas vraiment de rapport avec leur niveau de sollicitation. Ainsi la dépense de personnel par habitant s'inscrit dans une échelle de 38 € dans l'Orne à 139 € en Haute-Corse, alors que ces deux départements se trouvent dans la même strate statistique de la DGSCGC en termes de nombre d'interventions par jour (de 41 à 82)⁴⁵.

Les SDIS disposent de peu d'outils de suivi des déterminants de leur masse salariale. Ils sont rarement capables de connaître, par exemple, l'effet GVT ou les conséquences des décisions qu'ils prennent en matière de schéma d'emploi. Ces éléments ne font d'ailleurs pas partie des informations sollicitées par la DGSCGC lors de son enquête annuelle.

A - Une tendance de fond qui perdure

Dans son rapport public de 2011, la Cour avait noté l'accroissement significatif des charges de personnel, qui atteignaient 3,04 Md€ et représentaient 80 % des dépenses de fonctionnement des SDIS en 2010. Cette part s'est encore accrue depuis. Les charges de personnel des SDIS se sont élevées à 3,4 Md€ en 2017. Elles ont crû de 1,7 % par an en moyenne depuis 2011 et représentent désormais 82,8 % de leurs charges courantes. Ce taux s'établit à 85 % dans le SDIS d'Ille-et-Vilaine, 87 % dans ceux du Gard et du Pas-de-Calais, 89 % dans le SDIS du Nord et jusqu'à 91 % pour celui de La Réunion.

⁴⁴ Ne sont pas inclus dans ce périmètre la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) et le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM).

⁴⁵ Une carte détaillant les dépenses de personnel par habitant des SDIS figure à l'annexe n° 8.

Tableau n° 1 : charges de personnel et charges courantes

en M€	2011	2017
Charges de personnel	3 098,37	3 436,77
Charges courantes	3 851,88	4 150,89
Charges personnel / charges courantes	80,4 %	82,8 %

Source : comptes de gestion des SDIS – logiciel Anafl

En valeur, l'accroissement constaté entre 2011 et 2017 a atteint 338,4 M€ Les trois années concernées par les réformes statutaires des filières professionnelles et administratives ont été particulièrement marquées par la hausse des charges de personnel : 2,4 % en 2012 (73 M€) ; 3 % en 2014 (95 M€) ; 2,7 % en 2015 (90 M€) . L'année 2016, sans réforme, a par exception été marquée par une légère baisse de 0,1 %. Cependant une nouvelle hausse de 1,1 % est intervenue en 2017, portée par l'augmentation du point d'indice de la fonction publique et de nouvelles mesures statutaires.

1 - Une évolution différenciée selon les SDIS

La pause intervenue en 2016 n'a cependant pas été constatée partout. Ainsi les dépenses ont crû durant cet exercice de 1,8 % dans le Pas-de-Calais⁴⁶, de 3,1 % dans le Lot-et-Garonne⁴⁷, de 4 % dans les Bouches-du-Rhône⁴⁸.

L'augmentation de la masse salariale a été moindre en pourcentage dans les services départementaux d'incendie et de secours les plus importants. En effet, sur l'ensemble de la période, la croissance a été de 10,6 % dans les SDIS de catégorie A, de 10,5 % dans les SDIS de catégorie B et de 13,1 % dans ceux de catégorie C.

Toutefois, pour cette dernière strate, l'évolution constatée apparaît essentiellement liée à l'accompagnement des changements institutionnels intervenus à Mayotte, en Guyane et en Martinique : le premier territoire a été départementalisé et les deux autres transformés en collectivités

⁴⁶ Cette évolution s'explique en partie par une augmentation des flux migratoires, qui a suscité une progression du nombre d'interventions du SDIS.

⁴⁷ Un peu moins d'un tiers de cette hausse est liée à des mesures générales.

⁴⁸ Cette augmentation est en partie due à une hausse de 10 % des indemnités de SPV en 2016, du fait d'une saison marquée par les feux de forêt. Sans ce facteur, la progression aurait été de 2 % en raison du recrutement de 60 SPP supplémentaires intervenu fin 2014 et en 2015.

uniques. Hors ces trois SDIS, auxquels sont attribuables 27 % de la progression de la catégorie C, la masse salariale des SDIS de cette catégorie a augmenté de 10,4 % entre 2011 et 2017.

Des trajectoires similaires pour l'ensemble masquent cependant des disparités entre SDIS.

La diversité des situations territoriales

En ce qui concerne la catégorie A, le département de l'Hérault a vu sa masse salariale s'accroître de 5 % par an et celui du Pas-de-Calais de 2,7 %. À l'inverse, elle n'a augmenté que de 1,3 % en Seine-et-Marne et de 1 % dans le Finistère. Dans la catégorie B, elle a crû de 4,5 % dans l'Ain, de 2,8 % en Charente-Maritime et de 2,6 % dans le Morbihan, mais de seulement 1,3 % dans la Sarthe et de 1 % dans l'Eure et dans les Landes. Dans la catégorie C, la hausse a été de 2,9 % en Lozère et de 2,5 % dans les Hautes-Alpes mais a été limitée à 0,6 % dans l'Allier. Pour sa part, le SDIS des Vosges a vu sa masse salariale diminuer de 0,1 %.

2 - La part prépondérante de la rémunération des titulaires

La masse salariale des SDIS est constituée à hauteur de 22 % de cotisations sociales, soit 754,59 M€ en 2017. Hors prélèvements sociaux et impôts, les dépenses de rémunération se répartissent entre celles du personnel titulaire, composé des sapeurs-pompiers professionnels et des personnels administratifs, techniques et spécialisés (PATS), qui en représentaient 76,5 % en 2017, et les indemnités versées aux sapeurs-pompiers volontaires, qui en représentaient 22,2 % la même année.

Tableau n° 2 : décomposition des dépenses de rémunération

En M€	2011	2017	Évolution moyenne	Structure moyenne
Rémunération	2 319,04	2 587,29	1,8 %	100 %
Dont titulaires	1 770,74	1 976,94	1,9 %	76,5 %
Dont non titulaires	29,65	27,14	-1,5 %	1,1 %
Indemnités	517,71	577,90	1,8 %	22,2 %
Emplois aidés et apprentis	0,94	5,31	33,4 %	0,2 %

Source : comptes de gestion des SDIS – logiciel Anafi – Rémunérations hors atténuation et remboursements de charges de personnel

Les trois catégories de SDIS présentent une structure différente. Dans ceux de la catégorie A, les plus professionnalisés, la part des titulaires est de 80 %. Elle atteint 75 % pour les établissements de la catégorie B et

71 % pour ceux de la catégorie C. Dans le SDIS de Haute-Garonne (catégorie A), ce taux atteint même 88 %⁴⁹, alors qu'il n'est que de 33 % dans celui de la Lozère (catégorie C). Cette part a peu varié, ce qui met en lumière la stabilité globale du recours au volontariat.

La diversité des situations territoriales

Cette stabilité de la part des titulaires dans les dépenses de rémunération des services départementaux d'incendie et de secours apparaît en particulier pour le SDIS de la Charente⁵⁰ (77 %), de la Marne (75 %) ou de l'Oise (71 %).

Certains SDIS ont cependant cherché à modifier cet équilibre. Il en est ainsi de celui des Hautes-Alpes, qui a accru de 100 le nombre de ses sapeurs-pompier volontaires. La part de la dépense concernant les titulaires y est ainsi passée de 59 % des rémunérations en 2011 à 54 % en 2017. C'est également le cas de celui de l'Orne, où la dépense du personnel titulaire, qui représentait 65 % du total en 2011, n'en constituait plus que 60 % en 2017. Ce dernier établissement a réduit faiblement le nombre de ses SPP et accru de 92 celui de ses volontaires. À l'inverse, le SDIS du Finistère a vu s'accroître la part de ses titulaires de 72 % à 76 % sous l'effet d'une hausse des effectifs de SPP et de PATS et d'une baisse des indemnités versées aux volontaires.

Les dépenses de rémunération des titulaires ont progressé de 1,9 % par an en moyenne.

Tableau n° 3 : évolution des rémunérations du personnel titulaire

En M€	2011	2017	Évolution moyenne annuelle
Rémunérations des titulaires	1 770,74	1 976,94	1,9 %
dont Rémunérations principales	1 119,31	1 246,03	1,8 %
dont Régime indemnitaire voté	613,08	685,34	1,9 %
Autres indemnités	38,35	45,56	2,9 %

Source : Comptes de gestion des SDIS – logiciel Anafi

Parmi ces dépenses, un effort plus marqué a été consenti au titre du régime indemnitaire en 2012 (+2,9 %) et 2014 (+2,6 %). En valeur, l'impact de l'évolution du régime indemnitaire, nouvelle bonification

⁴⁹ Ce SDIS entend à l'avenir renforcer ses efforts de recrutements de sapeurs-pompier volontaires.

⁵⁰ Ce SDIS souligne que son faible nombre de centres d'incendie et de secours limite le recours au volontariat.

indiciaire incluse, a été de 79 M€ entre 2011 et 2017 tandis que celui des rémunérations principales a atteint 127 M€

La diversité des situations territoriales

Une nette progression de la rémunération des titulaires a été constatée dans les SDIS de la Loire (5,2 %) et de l'Yonne (11 %). En revanche, elle a été plus faible pour ceux de l'Aisne et de Seine-et-Marne (1,5 %) et de l'Allier (0,4 %), en raison essentiellement d'une diminution du nombre de professionnels. Dans le SDIS de La Réunion, la suppression d'un versement irrégulier de primes a eu un impact important à la baisse en 2013, ce qui a contribué à limiter la progression à hauteur de 1 %. L'augmentation a en revanche été plus forte pour les SDIS des départements de la Charente (2,1 %), du Lot-et-Garonne (2,4 %), de la Lozère (3,6 %), du Morbihan (3,1 %), du Pas-de-Calais (2,7 %) et des Pyrénées-Orientales (2,4 %) ⁵¹.

Ces évolutions contrastées résultent notamment de choix stratégiques effectués en matière de promotion du volontariat ou de renforcement de la professionnalisation.

Des choix stratégiques différenciés

Le SDIS de l'Aisne a choisi de favoriser le volontariat. Ses effectifs professionnels ont ainsi diminué entre 2011 et 2015, et il a recruté plus de SPV. Aussi ses dépenses indemnitaires n'ont progressé que de 1 %. Dans le SDIS de l'Eure, la progression modérée de la masse salariale a été rendue possible, notamment, par une stabilisation des effectifs de SPP. Si la rémunération principale des titulaires a en conséquence été contenue à 0,5 % en moyenne annuelle, en revanche les dépenses indemnitaires ont augmenté de 5,5 % par an en moyenne ⁵². Le SDIS a également consenti de nombreuses mesures d'avancement de grades et de promotion interne pour ses titulaires (SPP et PATS).

⁵¹ Le SDIS des Pyrénées-Orientales attribue cette augmentation à la réforme de la filière des SPP, qui représentera pour lui un coût de 0,9 M€ au terme des sept années de sa mise en œuvre.

⁵² L'accroissement des montants de la nouvelle bonification indiciaire (NBI) et l'augmentation des indemnités versées aux sapeurs-pompiers professionnels non logés expliquent pour une part significative cette augmentation.

⁵³ Les SDIS ont la possibilité de rémunérer directement les employeurs des SPV dans le cadre de conventions *ad hoc*. Les indemnités ainsi servies sous forme de subrogation ne représentent cependant qu'une faible part des indemnités versées aux SPV. Au demeurant cette part diminue.

3 - La charge liée au volontariat représente un quart des dépenses de rémunération

a) La charge d'indemnisation des volontaires évolue au même rythme que les dépenses de rémunération

Les volontaires perçoivent des indemnités (cf. *infra*, le point B.3 de ce chapitre) dont le montant total atteignait 577,90 M€ en 2017. Elles représentent moins d'un quart du montant total des rémunérations et indemnités versées par les SDIS. Leur progression entre 2011 et 2017 a été de 1,8 % par an en moyenne, proche de celle constatée pour la rémunération du personnel titulaire (+ 1,9 %).

L'essentiel des indemnités est directement versé aux volontaires, pour un montant de 535,58 M€ en 2017, soit 93 % du total⁵³.

Les SDIS ont réduit leur recours aux vacataires non sapeurs-pompiers. En revanche les indemnités allouées aux volontaires du service de santé ont progressé de 4,9 % depuis 2011. Elles ne représentaient cependant que 2,6 % du montant total des indemnités versées aux SPV en 2017.

Tableau n° 4 : évolution de la charge liée au volontariat

En M€	2011	2017	Évolution moyenne
Vacations	517,71	577,90	1,8 %
dont versées aux volontaires	477,65	535,58	1,9 %
dont versées aux employeurs	1,56	1,51	-0,6 %
dont autres vacations versées	27,15	25,72	-0,9 %
dont service de santé	11,36	15,10	4,9 %

Source : Comptes de gestion des SDIS – logiciel Anafi

⁵³ Les SDIS ont la possibilité de rémunérer directement les employeurs des SPV dans le cadre de conventions *ad hoc*. Les indemnités ainsi servies sous forme de subrogation ne représentent cependant qu'une faible part des indemnités versées aux SPV. Au demeurant cette part diminue.

Les indemnités servies au titre du volontariat sont pour partie versées à des titulaires bénéficiant d'un « double statut »⁵⁴. En effet près de 45 % des SPP souscrivent également un contrat de volontariat. Le pourcentage des vacations effectuées à ce titre à l'échelle d'un SDIS est généralement faible mais varie dans des proportions importantes d'un département à l'autre. Alors qu'il représente 1 % de l'ensemble des indemnités versées aux volontaires dans le SDIS du Tarn, 2 % dans la Loire et 3 % en Haute-Corse, ce taux atteint 12 à 13 % en Haute-Garonne.

b) L'indemnisation des volontaires est majoritairement liée aux gardes et astreintes, plus rarement aux activités opérationnelles

Les indemnités perçues par les SPV dépendent de leur grade et de la nature de leurs missions : activités opérationnelles, astreintes, gardes postées, formations, activités d'entretien en caserne ou autres.

Si 66 % du temps d'intervention des SDIS est effectué par des volontaires, seule une part des indemnités correspondantes est perçue au titre d'une activité opérationnelle. Ainsi, dans le SDIS du Tarn, l'activité opérationnelle ne représentait que 42 % des indemnités versées en 2016, alors que les autres activités ont justifié 50 % des paiements et les activités de formation 8 %. Dans le SDIS du Gard, le montant des indemnités versées au titre des gardes et astreintes représentait 77 % du total des indemnisations.

c) Les mesures d'incitation à la fidélisation des SPV représentent un coût élevé, sans qu'un lien avec l'évolution de la durée d'engagement ne soit avéré

Une partie des charges liées au volontariat est consacrée au versement d'allocations aux sapeurs-pompiers volontaires qui ne sont plus en activité, lorsqu'ils satisfont aux conditions requises pour en bénéficier. Le dispositif correspondant a pris la forme de l'allocation de vétéranisme jusqu'en 2004, puis de la prestation de fidélité et de reconnaissance (PFR) de 2005 à 2015. Cette dernière a fait l'objet d'une réforme en 2016, conduisant à l'instauration d'une nouvelle PFR, ou « NPFR » (cf. l'annexe n° 9).

⁵⁴ Les bénéficiaires du « double statut » sont majoritairement des SPP. Certains PATS souscrivent également un engagement de volontaire.

Les montants versés au titre de l'allocation de vétérance ont augmenté de 21 % entre 2011 et 2015, passant de 49,02 M€ à 59,45 M€ et ont diminué depuis, s'établissant à 55,3 M€ en 2017. Les montants versés par les SDIS au titre de la PFR ont atteint environ 70 M€ par an jusqu'en 2015. Les modalités de mise en œuvre de la NPFR n'ont été fixées que par le décret n° 2017-912 du 9 mai 2017 relatif aux différentes prestations de fin de service allouées aux sapeurs-pompiers volontaires. Le nouveau dispositif n'a donc généré aucune dépense en 2016. Par ailleurs les SDIS n'ont pris en charge que les nouveaux entrants en 2017.

La durée moyenne d'engagement, que ces dispositifs ont pour objet d'augmenter, n'a pas significativement progressé. De 10 ans et 11 mois en 2011, elle est passée à 11 ans et 8 mois en 2016. Des écarts importants peuvent être relevés. Ainsi le SDIS de la Marne enregistre une durée moyenne d'engagement des SPV de 10 ans et 2 mois. Pour le SDIS de l'Aube, le nombre moyen d'années d'engagement a augmenté de cinq ans. Il a été porté à 13,3 ans, sans toutefois qu'il soit possible d'établir un lien avec l'introduction de la PFR. La durée moyenne d'engagement des SPV du Haut-Rhin est quant à elle passée de 11,5 années en 2011 à 13 ans mais cette évolution apparaît également dépourvue de lien avec le versement de cette prestation.

Si l'allongement de la durée moyenne d'engagement dans le volontariat constitue un défi important pour les SDIS, qui y gagnent en disponibilité opérationnelle, en savoir-faire et en rayonnement, les mesures susceptibles de contribuer à la pérennisation de l'effort citoyen des SPV apparaissent multiples. Ainsi au printemps 2018, la « Mission Volontariat »⁵⁵ a formulé pas moins de 43 propositions visant à promouvoir le volontariat. Lorsqu'elles concernent directement les SPV, ses préconisations sont plutôt orientées vers des mesures de formation, d'insertion professionnelle et de simplification des modalités d'intervention opérationnelles et moins ciblées sur l'augmentation des indemnisations ou des prestations de complément (cf. *infra*, chapitre I, IV.D.4).

⁵⁵ La « Mission Volontariat » a été chargée en octobre 2017 par le ministre de l'intérieur de lui proposer des mesures propres à relancer le volontariat. Elle lui a rendu son rapport en mai 2018.

B - La diversité des effectifs, de leur évolution et de leur coût

1 - L'évolution des effectifs et de l'activité

Dans son rapport public thématique de 2011, la Cour avait relevé que les effectifs permanents des SDIS avaient fortement progressé, de 19 % pour les SPP et 45 % pour les PATS. Entre 2011 et 2018, le nombre d'agents administratifs est resté identique et celui des SPP a progressé modérément, de 0,1 %. Le nombre de SPV comprend également les effectifs communaux non intégrés aux SDIS. Ces derniers, qui étaient encore 16 880 en 2011, n'étaient plus que 12 156 en 2018. Ceci explique que le nombre global de volontaires ait légèrement diminué depuis 2011 (-0,1 %). Si l'on ne considère que les seuls SPV intégrés, l'effectif des volontaires a en revanche progressé de 2,6 %.

Parallèlement, l'activité des SDIS a sensiblement augmenté. En 2017⁵⁶, ils ont réalisé 4 651 500 interventions, contre 4 242 200 en 2011. Cet accroissement de 9,6 % tient pour l'essentiel au secours d'urgence à personne, une activité en large part assurée par les SPV⁵⁷, au titre de laquelle le nombre d'interventions est passé dans le même temps de 3 082 400 à 3 910 993 (+26,7 %).

Les données statistiques nationales sont produites sur la base des éléments déclaratifs fournis par les SDIS. La confrontation de ces données avec la réalité locale permet de constater certains écarts. En effet le ministère de l'intérieur fait le choix, lorsqu'un SDIS n'a pas transmis d'informations, de lui appliquer la moyenne de sa catégorie. La stabilité d'ensemble des effectifs masque donc des disparités selon les territoires et selon les statuts.

Les SDIS n'ont généralement pas mis en place de schéma d'emploi qui leur permettrait de piloter leurs effectifs. Par ailleurs, la majorité d'entre eux refuse d'évaluer en équivalent temps plein les activités de leurs volontaires. Ceux qui s'essayent à un tel suivi choisissent de ne convertir que le temps d'intervention des SPV, ignorant ainsi le temps de garde et d'astreinte, qui constitue pourtant l'essentiel de leurs activités. Ainsi, le SDIS de l'Aube, qui dispose de 951 volontaires, a estimé qu'ils représentaient 121 ETPT. La direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) estime pour sa part que la totalité des gardes assurées par les sapeurs-pompiers volontaires représente de l'ordre de 30 000 ETP (cf. *infra*, chapitre III, III.A.3).

⁵⁶ Source *InfoSdis*, édition 2018.

⁵⁷ Cf. *infra*, dans le chapitre III, le point III.B.

2 - La diversité des statuts

Les personnels administratifs techniques ou spécialisés et les sapeurs-pompiers professionnels non militaires relèvent de la fonction publique territoriale. Les sapeurs-pompiers volontaires n'interviennent qu'en fonction des besoins d'intervention ou afin de constituer des effectifs d'astreinte ou de garde. Une partie des effectifs des sapeurs-pompiers, professionnels et volontaires est constituée de personnels de santé qui forment le service de santé et de secours médical (SSSM). Ces derniers étaient au nombre de 11 883 en 2016, dont 95 % de volontaires et 5 % de professionnels.

3 - Un coût des titulaires sans commune mesure avec celui des volontaires

Les dépenses de personnel des SDIS sont essentiellement imputables à leur personnel permanent. Le coût d'un SPP est difficilement comparable avec celui d'un SPV. Ce dernier ne perçoit en effet qu'une indemnité horaire⁵⁸, variable en fonction de son grade et de la nature de sa mission, qui ne reflète pas une activité à temps complet (cf. l'annexe n° 12).

Tableau n° 5 : indemnités horaires de base des SPV

Grades	Officier	Sous-officier	Caporal	Sapeur
Indemnité	11,63 €	9,38 €	8,30 €	7,74 €

Source : arrêté du 28 septembre 2018

En moyenne, un volontaire perçoit 2 581 € par an, alors que la rémunération nette moyenne d'un pompier professionnel s'établit à environ 22 000 € pour un homme du rang, 29 000 € pour un sous-officier, 37 000 € pour un officier et 53 000 € pour un officier supérieur.

Le poids respectif des indemnités versées aux volontaires et des dépenses de rémunération servies aux titulaires est peu lié au degré de professionnalisation des SDIS (cf. la carte figurant à l'annexe n° 10).

⁵⁸ L'article L. 723-9 du code de la sécurité intérieure prévoit que « l'activité de sapeur-pompier volontaire est à but non lucratif. Elle ouvre droit à des indemnités horaires ainsi qu'à des prestations sociales et de fin de service ».

4 - Des réponses stratégiques différentes selon les SDIS sur la part donnée au volontariat, sans cohérence apparente d'ensemble

La part prépondérante de la masse salariale dans les dépenses des SDIS milite pour qu'ils cherchent, sinon à diminuer leurs effectifs, en tout cas à réduire la part des professionnels, dont le coût est beaucoup plus élevé que celui des volontaires. Cette réflexion doit être intégrée dans la définition de leur stratégie opérationnelle. Cependant, elle est rarement prioritaire. En effet, comme indiqué *supra*, les SDIS se montrent généralement peu soucieux d'adapter leur maillage territorial à la couverture opérationnelle des risques auxquels ils sont confrontés, alors que les ajustements correspondants leur permettraient de redistribuer de manière plus efficace leurs moyens humains et matériels. Dans la pratique, seuls quelques SDIS ont intégré cette dimension budgétaire.

La diversité des situations territoriales

Certains SDIS de taille importante, fortement professionnalisés, semblent s'inscrire dans cette démarche. Il en va ainsi pour le SDIS du Nord, qui a réduit de 121 le nombre de ses SPP entre 2011 et 2016 (- 5,6 %), ou encore pour ceux de Seine-et-Marne et des Alpes-Maritimes, qui l'ont réduit respectivement de 45 (- 4 %) et de 36 (- 4 %). Certains SDIS plus petits ont également réalisé cet effort, comme celui de l'Aisne, qui a réduit le nombre de ses SPP de 10 ETPT (- 3 %).

Le taux de professionnalisation est important pour le SDIS de La Réunion ou du Nord (respectivement 41 % et 33 %). Dans les SDIS moins importants ou plus ruraux, ce taux a également pu diminuer. Ainsi, en Haute-Corse, il est passé de 23 % en 2011 à 20 % en 2016, et dans le Tarn, il est passé dans le même temps de 17,5 % à 16,7 %. À l'inverse, trois SDIS classés en catégorie A ont continué leur politique de recrutement de professionnels. 75 postes de SPP supplémentaires ont ainsi été créés dans celui du Pas-de-Calais (+ 7 %), 15 dans celui du Finistère (+ 3,5 %) tandis que la consommation d'emplois du SDIS d'Ille-et-Vilaine s'est accrue de 27 équivalents temps plein travaillé (+ 5,5 %), en tenant compte des mises à disposition. Des SDIS des catégories B et C ont également continué de recruter des SPP, 22 pour celui de La Réunion, 19 pour celui des Côtes-d'Armor, 18 pour ceux de l'Oise et de la Loire. Le SDIS de la Lozère, dont le nombre de sapeurs-pompiers professionnels a plus que doublé, passant de 8 à 18, constitue un cas particulier. Cette évolution a en effet résulté de la volonté de l'établissement d'accroître sa professionnalisation, jusqu'alors presque inexistante, et dont le taux a de ce fait été porté à 3 %.

C - Les effets des réformes statutaires

Les SDIS ont dû absorber depuis 2012 les effets de plusieurs réformes statutaires et revalorisations catégorielles : la réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels à compter de 2012⁵⁹, la réforme des modalités de gestion des sapeurs-pompiers volontaires en 2013, puis celle de la filière du personnel de santé et de secours médical en 2016, et depuis 2017, les effets de la mise en œuvre des mesures liées au protocole relatif à la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR)⁶⁰. Il s'y ajoute notamment des mesures de création d'emplois de conception et de direction et d'emplois fonctionnels.

1 - Le sur-encadrement

Dans l'ensemble des SDIS, la part des sous-officiers est passée de 22 % des effectifs en 2011 à 32 % en 2016. La proportion de sapeurs et gradés a corrélativement diminué, passant de 41 % à 36 %. Cette évolution a entraîné une augmentation importante des dépenses de rémunération, en grande partie liée aux réformes des filières.

Le cas du bataillon de marins-pompiers de Marseille

Le bataillon de marins-pompiers de Marseille comptait, en 2016, 5 % d'officiers, 64 % d'officiers-marinières (sous-officiers), 27 % de militaires du rang et 4 % de volontaires de la marine nationale. Ainsi cette unité militaire, dont les modalités d'organisation et de gestion du temps de travail et des carrières de ses membres diffèrent de ceux des SDIS, compte un nombre d'officiers singulièrement plus faible que ces derniers et s'appuie davantage sur l'encadrement intermédiaire pour assurer ses missions opérationnelles.

La réforme du cadre d'emploi des sapeurs-pompiers professionnels engagée en 2012 s'est en effet traduite par une augmentation significative du nombre des sous-officiers et, dans une moindre mesure, de celui des officiers. En effet, alors que les SDIS comptaient 7 024 officiers et 19 681 sous-officiers en 2011, leur nombre est passé à respectivement 7 214 (+ 2,7 %) et 24 161 (+ 23 %) en 2017. Parallèlement, le nombre de caporaux a diminué de 19 %, passant de 10 128 à 8 205. Ainsi, en Haute-Corse, le nombre de sous-officiers est passé de 154 en 2011 à 176 en 2016 (+ 14 %). Le taux d'encadrement y est passé de 23 à 45 %. En Ille-et-Vilaine, le nombre de sous-officiers a augmenté de 35 %, passant de 271 à 364.

⁵⁹ Cf. Conseil supérieur de la fonction publique territoriale, *Rapport sur l'état des lieux de la filière sapeurs-pompiers*, octobre 2018.

⁶⁰ Voir notamment les décrets n° 2017-163, 2017-164, 2017-165 et 2017-166 du 9 février 2017.

La réforme qui a concerné les sapeurs-pompiers volontaires a eu un effet similaire, quoique plus limité en termes de coûts. Jusqu'en 2013, les quotas d'encadrants des SPV étaient limités à 25 % de sous-officiers et 15 % d'officiers. Depuis lors, les SDIS peuvent porter ces taux à 50 % au total. En 2011, le nombre d'officiers SPV était de 6 368 et celui des sous-officiers de 28 849. En 2016, ils étaient respectivement de 8 021 et 47 840, soit une progression de 26 % pour les officiers et de 65 % pour les sous-officiers. Les effets de la réforme de 2013 ne se sont en outre pas tous encore produits, la plupart des SDIS ayant décidé un relèvement progressif de leurs quotas jusqu'en 2019 ou 2020. Certains SDIS ont défini des quotas en fonction des besoins du terrain ou ont organisé un relèvement du taux d'encadrement des SPV de manière progressive. Ainsi le SDIS de la Mayenne a fixé un taux de 40 % et décidé de procéder chaque année à la nomination au grade supérieur d'un cinquième des effectifs. En Haute-Corse, le nombre de sous-officiers est passé de 169 en 2011 à 267 en 2016. Dans le Lot-et-Garonne, il est passé dans le même temps de 275 à 483.

2 - Le coût des réformes successives

a) Le coût de la réforme du cadre d'emploi des SPP⁶¹

La réforme du cadre d'emploi des sapeurs-pompiers professionnels intervenue en 2012 a été conçue de manière à étaler son application sur plus de sept années. Son montant budgétaire total annuel a été estimé par la direction générale de la sécurité civile à 30,4 M€. Ce coût pour les finances des SDIS représente presque le double de celui initialement prévu avant la clause de revoyure de 2016, qui a débouché sur une augmentation de l'indemnité de responsabilité sur trois ans. Son impact représente de l'ordre de 1,5 % de la masse salariale des titulaires.

Cependant, le fait que, dans certains SDIS, ce coût soit sensiblement plus élevé tend à indiquer qu'il a été mal évalué par la DGSCGC. Ainsi, dans le SDIS de l'Aisne, il est estimé à 720 000 € jusqu'à fin 2020, soit 4,5 % de la masse salariale des titulaires. Pour celui de l'Eure, la charge est estimée au même horizon à 0,9 M€, soit 6,7 % de la masse salariale des titulaires. Deux facteurs seraient essentiellement à l'origine de ce type d'écart entre l'estimation nationale et sa traduction locale : l'estimation a été effectuée sans prise en compte de l'effet glissement vieillesse technicité

⁶¹ Voir l'annexe n° 6.

pendant les sept années de la mise en œuvre de la réforme et l'évaluation de la clause de revoyure a été établie sur la base des effectifs de 2013.

b) Le coût du protocole PPCR et des emplois fonctionnels

La mise en œuvre à compter de 2017 du protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations dit « PPCR » aura également un impact important sur les dépenses des SDIS, estimé par la DGSCGC à 33,5 M€ par an à compter de 2020. S'y ajoute le coût de la création des emplois fonctionnels (officiers supérieurs), évalué à 1 M€ par an. Ces dépenses supplémentaires représentent 1,7 % des rémunérations des titulaires. Au niveau local, les conséquences budgétaires de ces dernières réformes ont été évaluées à 1,2 ou 1,3 % des rémunérations des titulaires dans les SDIS du Nord (1,3 M€), de la Mayenne (64 500 €) ou de l'Aube (75 882 €), mais à 2,4 % pour celui de la Seine-et-Marne.

Il ressort de cet ensemble d'éléments que le coût des réformes statutaires intervenues entre 2012 et 2017 n'a pas été évalué avec une précision suffisante par les services de l'État. En effet, seuls ont été estimés *ex-ante* les effets des reclassements des populations concernées : il n'a pas été tenu compte de leur vieillissement⁶². Il importe qu'une évaluation *ex-post* de l'impact de ces mesures soit réalisée, en emplois et en masse salariale associée. Il convient que la DGSCGC fasse preuve à l'avenir de davantage de vigilance sur les conséquences financières tant à court terme qu'à moyen terme de ce type de mesures, dont le dossier doit être complété de prévisions portant sur les entrées-sorties durant les trois ou cinq années suivant leur entrée en vigueur, ainsi que sur les taux de promotion envisagés.

D - Les défis à relever à moyen terme

1 - La faible marge de manœuvre des SDIS

Les produits et les charges de gestion des SDIS ont atteint respectivement 4,6 Md€ et 4,1 Md€ en 2017. Ils ont progressé de 1,3 % par an en moyenne depuis 2011. Au cours de la même période, leurs dépenses de personnel ont augmenté de 338 M€, ce qui correspond à une augmentation moyenne annuelle de 1,7 %. La progression des dépenses a pu être contenue notamment par la diminution de 32 M€ des charges à caractère général. Les produits se sont pour leur part accrus de 356 M€

⁶² Par exemple, pour la création du corps de conception et de direction, seuls ont été calculés les effets de reclassements indiciaires, ainsi que les impacts indemnitaires, des cadres d'emploi de lieutenant-colonel reclassés en colonel. Les prévisions de montée en charge des effectifs, ainsi que les évaluations de recrutements au 1^{er} grade n'ont pas fait l'objet d'études.

Ainsi, en 2017, la capacité d'autofinancement des SDIS était légèrement supérieure à celle de 2011 : elle représentait 10,4 % de leurs produits contre 10,2 % six ans plus tôt.

Tableau n° 6 : produits et charges de gestion des SDIS

<i>En M€</i>	2011	2017	Var. annuelle moyenne
<i>Produits de gestion</i>	4 279,80	4 636,16	1,3 %
<i>Charges de gestion</i>	3 798,05	4 107,68	1,3 %
<i>dont charges de personnel</i>	3 098,37	3 436,77	1,7 %
<i>dont charges à caractère général</i>	663,11	631,18	-0,8 %
<i>dont autres charges</i>	36,49	38,88	1,1 %

Source : comptes de gestion – logiciel Anafi

Leur situation financière se caractérise toutefois par une quasi absence de marge de manœuvre. Étant dépourvus de ressources propres, les SDIS sont tributaires des contributions provenant des départements d'une part, des communes et établissements publics intercommunaux compétents en matière de secours et de lutte contre l'incendie d'autre part, qui représentent près de 96 % de leurs produits. Leur masse salariale dont, comme indiqué *supra*, la part dans le total de leurs charges de fonctionnement est passée d'environ 80 % en 2010 à près de 83 % en 2017, est un facteur de rigidité important et croissant, sur lequel ils n'ont que peu de maîtrise.

La difficile répartition des contributions attendues du « bloc communal »

Le conseil d'administration du SDIS doit répartir les contributions entre les communes (dans la mesure où elles étaient compétentes avant la départementalisation) et les EPCI concernés. Ces contributions, qui constituent des dépenses obligatoires pour ces financeurs, relèvent d'un mode de calcul plafonné au niveau de l'inflation⁶³. Les CASDIS peuvent également prendre en compte la présence dans les effectifs des collectivités contributrices d'agents publics titulaires ou non titulaires ayant la qualité de sapeur-pompier volontaire, ainsi que, dans une optique de péréquation, la situation des communes situées dans les zones rurales ou comptant moins de 5 000 habitants.

⁶³ Cf. l'article L. 1424-35, alinéa 8, du code général des collectivités territoriales.

Les SDIS n'effectuent pas toujours ces calculs prospectifs et se contentent parfois d'appliquer une revalorisation de la contribution, correspondant à l'accroissement de l'inflation, sans tenir compte de la proximité d'un centre de secours ou du nombre d'interventions. Il en est ainsi du SDIS de Haute-Garonne. Le SDIS du Gard a été confronté à une contestation par une commune du montant de sa contribution devant le tribunal administratif, qui a considéré que le calcul des contributions des communes gardoises méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques. De même, à la suite d'une modification des critères de répartition des contributions par le conseil d'administration du SDIS de l'Yonne, la commune d'Auxerre et la communauté d'agglomération du Grand Sénonais ont déposé un recours devant le tribunal administratif.

2 - L'effort financier des départements pourrait se réduire

Le CGCT prévoit qu'à l'occasion du débat d'orientation budgétaire et de l'adoption du rapport annuel sur les ressources et les charges prévisibles des SDIS, les départements évaluent la dotation qu'ils leur versent en fonction d'un plan pluriannuel des charges et des ressources. En raison des incertitudes pesant sur leur propre financement, ils ont parfois refusé de renouveler les documents contractuels et décidé de plafonner leur participation. Les contrats financiers, que la plupart des départements ont conclus en 2018 avec l'État et qui limitent la hausse de leurs dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an, risquent de contraindre encore un peu plus l'effort que ces collectivités réalisent au profit des SDIS.

Tableau n° 7 : contribution des départements

En M€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Contributions	2 238,38	2 297,73	2 332,21	2 366,30	2 398,17	2 402,95	2 412,13
Accroissement en valeur		59,36	34,48	34,09	31,87	4,79	9,18
Accroissements en pourcentage		2,7 %	1,5 %	1,5 %	1,3 %	0,2 %	0,4 %

Source : Comptes de gestion logiciel Anafi – Hors départements du Rhône, Mayotte, Guyane et Martinique

Le tableau ci-dessus fait apparaître un point de rupture en 2016. Cependant, jusqu'à présent, les départements ont rarement réduit leurs dotations et continuent de se montrer peu exigeants dans leurs relations conventionnelles avec les SDIS.

La diversité des situations territoriales

Si le département du Tarn n'a pas reconduit la convention avec son SDIS, il a continué d'accroître tous les ans sa dotation de 0,4 M€ Ce financement croissant, si l'on excepte l'exercice 2017, marqué par une reconduction de sa dotation à budget constant, a été réalisé sans réelle visibilité sur l'évolution des ressources et des charges du SDIS. Ainsi sa dotation a augmenté de 3 % par an en moyenne, alors que cette progression a été de 1,3 % pour l'ensemble des SDIS. De même, le SDIS de la Mayenne a bénéficié d'une augmentation des contributions du département et du bloc communal supérieure à l'évolution de ses dépenses courantes.

Quelques départements sous contrainte budgétaire ont cependant réduit leur dotation : en 2016, les départements de l'Eure et de l'Oise l'ont baissée de 7 %, soit respectivement 1,6 M€ et 2 M€ ceux du Nord et de l'Aisne de 5 % (4,6 M€ et 1 M€), le département du Gard de 4 % (1,5 M€), celui des Pyrénées-Orientales de 3 % (0,55 M€) et celui du Pas-de-Calais de 2 % (1,2 M€).

Le SDIS de la Loire a cherché pour sa part à stabiliser son taux de professionnalisation à 18,7 %, pour se conformer sur ce point aux conventions qu'il avait conclues avec le département.

Dans le contexte de tension budgétaire que connaissent les départements, le soutien qu'ils apportent aux SDIS devrait être davantage objectivé et, s'il y a lieu, conditionné à la mise en œuvre de mesures d'économies (maîtrise de la masse salariale, mutualisation des fonctions support entre départements et SDIS).

3 - Des effectifs en voie de vieillissement et peu mobiles géographiquement

Les SDIS sont confrontés à un vieillissement de leurs effectifs qui se conjugue à une faible mobilité des personnels titulaires⁶⁴. L'âge moyen des pompiers-professionnels était de 41 ans en 2016, contre 39 ans en 2011. En revanche, l'âge moyen des sapeurs-pompiers volontaires est de 34 ans et n'a pas évolué depuis 2011. La mobilité est généralement faible dans tous les SDIS.

⁶⁴ Ainsi, dans le SDIS de la Marne, seulement 18 % des SPP avaient moins de 30 ans en 2015, contre 27 % en 2011. Le nombre de SPP de plus de 50 ans y est passé de 29 à 50. Dans celui du Gard, 63 % des effectifs ont plus de 40 ans. Dans le SDIS du Nord, la part des moins de 30 ans est passée de 30 % en 2011 à 10% en 2016. Dans celui de la Vienne, les moins de 30 ans représentaient 12 % des effectifs en 2016 contre 21 % en 2011. Dans le SDIS des Landes, l'âge moyen est de 46 ans, dans celui de La Réunion il est proche de 48 ans. Dans le même SDIS, 48 % des effectifs permanents ont une ancienneté supérieure à 20 ans et 77 % une ancienneté de plus de 10 ans.

La conjonction du déséquilibre croissant de la pyramide des âges des SPP et de leur absence de mobilité géographique constitue un double défi pour l'avenir des SDIS. En effet, leur masse salariale s'accroît sous l'effet du GVT. Leur potentiel opérationnel est également susceptible d'en être affecté, d'une part parce que les effectifs seront plus sujet à l'absentéisme, d'autre part parce que leur ancienneté dans leurs fonctions portera une partie des SPP vers des fonctions d'encadrement moins opérationnelles.

Le cas particulier des marins-pompiers de Marseille

En 2016, 42 % des marins-pompiers de Marseille étaient âgés de moins de 30 ans. La plupart des personnels intéressés sont en effet des contractuels, dont la durée de séjour au BMPM est limitée du fait de leur statut militaire.

La structure démographique et l'ancienneté de ces militaires sont clairement différenciées selon les grades : les matelots avaient en moyenne 23 ans, les gradés (quartiers-maîtres de 2nde et de 1^{re} classe) respectivement 25 ans et 27 ans.

En revanche, les officiers-mariniers supérieurs (sous-officiers supérieurs) avaient en moyenne plus de 50 ans⁶⁵.

4 - Une nouvelle relance du volontariat

La départementalisation des SDIS intervenue en 1996 a entraîné l'intégration d'une partie des centres de première intervention communaux. Ceci a pu avoir pour conséquence une distanciation du lien entre les communes et les sapeurs-pompiers volontaires et, par voie de conséquence, un effet négatif sur le vivier des volontaires disponibles. En tout cas cette perte d'ancrage local est ressentie par les SDIS, comme en témoignent parfois leurs hésitations à modifier la représentation de leur conseil d'administration au fur et à mesure de l'entrée des intercommunalités dans leur champ de compétence.

Même si une stabilisation est constatée depuis 2014, l'effectif des SPV, y compris non intégrés, a globalement régressé depuis 2011, en dépit des initiatives prises pour l'augmenter, comme le développement des jeunes sapeurs-pompiers ou la réalisation de campagnes de communication. Cette diminution constitue un défi pour les SDIS, qui sont à la recherche de solutions pour dynamiser le volontariat, mais c'est également un risque. En effet, le maintien du système mixte professionnels/volontaires, qui est l'un des piliers du modèle français, dans lequel les volontaires assurent plus de 66 % des interventions, constitue un enjeu opérationnel et budgétaire.

⁶⁵ Ces personnels occupent tous des postes d'encadrement ou de chef de service généralement pourvus par des officiers au sein des SDIS.

Aussi le ministre de l'intérieur a-t-il lancé, en octobre 2017, une mission de réflexion pour soutenir ce modèle en lui garantissant un socle minimum de 200 000 volontaires. Cette initiative a succédé à un précédent rapport produit en 2009 par la commission « Ambition Volontariat » ainsi qu'à une série de 25 mesures décidées en 2013 dans le cadre d'un engagement pour le volontariat. En mai 2018, cette « Mission Volontariat » a produit un rapport qui, constatant que le nombre de volontaires a diminué de 7 % en 15 ans alors que, dans le même temps, celui des interventions a augmenté de 20 %, plaide pour le développement du volontariat. À la fin du mois de septembre 2018, lors du 125^{ème} congrès national des sapeurs-pompiers, le ministre de l'intérieur a présenté un nouveau « plan d'action pour relancer le volontariat (2019-2021) », reprenant 37 des 43 propositions formulées par la « Mission Volontariat », que la DGSCGC a depuis lors commencé à décliner.

Le plan d'action ministériel en faveur du volontariat (2019-2021)

Le plan ministériel repose sur trois grands axes : attirer et susciter des vocations, fidéliser et mettre les SPV au cœur du dispositif, diffuser les bonnes pratiques et s'assurer de l'utilisation des outils mis à disposition.

Il entend créer un « choc de recrutement », en assouplissant les procédures et en faisant en sorte que la population de SPV soit plus représentative de la société. L'objectif est d'attirer davantage de femmes⁶⁶ et « d'approcher de nouveaux publics » issus des quartiers. Il s'agit également de s'appuyer sur le vivier du service national universel (SNU) qui doit se mettre en place à l'été 2019. Le plan retient par ailleurs le principe d'« engagements différenciés » : un volontaire pourrait désormais s'engager pour le seul secours d'urgence à personne s'il ne souhaite pas participer à la lutte contre l'incendie. Le plan cherche aussi à simplifier les dispositifs à destination des employeurs publics et privés : conventions, mécénat, label, réduction de prime d'assurance incendie.

Par ailleurs le Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires (CNSPV) est chargé de conduire « à brève échéance » deux concertations pour « revaloriser et harmoniser l'indemnisation de l'astreinte » et pour mettre en place « un dispositif d'indemnisation fixe des gardes postées en caserne et sur les dispositifs préventifs ».

⁶⁶ La sociologie du volontariat est très différente de celle de la société française : les femmes ne représentent que 17 % des effectifs de volontaires et 3 % des cadres.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le cadre stratégique des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques (SDACR) doit être mieux utilisé pour adapter régulièrement l'organisation et le calibrage des moyens humains des SDIS dans un souci d'efficience. Le degré de recours au volontariat résulte d'un choix du CASDIS et met en lumière des différences notables entre les SDIS, sans que le contexte géographique ou les sollicitations ne l'expliquent véritablement. Si quelques SDIS ont entrepris de contenir la progression de leurs effectifs titulaires, cela résulte rarement d'une véritable contractualisation avec les départements, qui sont leurs financeurs principaux. Ces derniers sont soumis à une contrainte budgétaire croissante et ont parfois réduit leurs dotations, mais l'ensemble de ces décisions a peu de lien avec la réflexion stratégique.

Les SDIS définissent librement leur schéma d'emploi. Ils sont donc maîtres de la détermination du niveau de leurs effectifs. En revanche, ils ne maîtrisent qu'en partie les autres paramètres de leur masse salariale, dont l'évolution dépend en large part des effets de mesures générales et de réformes portant sur tout ou partie des cadres d'emploi. En outre, l'impact de ces facteurs extérieurs n'est pas toujours évalué avec précision, ce qui ne facilite pas les anticipations pour les établissements employeurs. Les SDIS manquent par ailleurs d'instruments de suivi et de pilotage de leur masse salariale. Dans un contexte financier de plus en plus contraint, il est donc nécessaire de renforcer le pilotage budgétaire des dépenses de rémunération et de mieux anticiper les conséquences financières des réformes concernant les ressources humaines de la sécurité civile.

Entre 2011 et 2017, sous l'effet notamment de réformes statutaires, les charges de personnel des SDIS ont progressé de +1,7 % par an en moyenne, plus rapidement que leurs autres dépenses de fonctionnement. Ainsi leur part dans le total de leurs charges de fonctionnement est-elle passée de 80 % en 2010 à près de 83 % en 2017.

Alors que le mécanisme de contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales va accentuer la contrainte pesant sur les dépenses de fonctionnement des départements, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. adapter l'organisation des secours dans le cadre de la déclinaison opérationnelle du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, notamment au niveau du règlement opérationnel et du règlement intérieur [SDIS] et inviter les préfets à subordonner la validation des règlements opérationnels à la démonstration que les*

régimes de garde et astreintes prévus par les SDIS sont les mieux adaptés à leurs besoins opérationnels [État] ;

- 2. faire du débat d'orientation budgétaire et du rapport annuel sur les ressources et les charges prévisibles des SDIS des outils d'information, de transparence et de prospective financières en matière de RH [SDIS], objectiver le soutien financier que les départements apportent aux SDIS et, dans le contexte de tension budgétaire qu'ils connaissent, le conditionner à la mise en œuvre de mesures d'économie (mesures de maîtrise de la masse salariale, mutualisation des fonctions support) [Départements] ;*
 - 3. dresser le bilan financier des réformes statutaires réalisées depuis 2012 et ne pas lancer de nouvelles réformes, notamment au titre de la relance du volontariat, sans en avoir préalablement évalué le coût [État].*
-

Chapitre II

Une gestion des ressources humaines perfectible

I - L'insuffisante contribution de l'État à une meilleure maîtrise des dépenses salariales des SDIS

Dans son rapport public thématique de décembre 2011, la Cour avait recommandé l'adoption de mesures destinées à rationaliser l'organisation des SDIS et à permettre une gestion plus rigoureuse des carrières et du temps de travail des sapeurs-pompiers territoriaux. La mise en œuvre de ces recommandations appelait une implication accrue de l'État, et plus particulièrement de la DGSCGC, en tant que responsable de la doctrine d'emploi des SDIS et de l'élaboration des textes statutaires régissant les sapeurs-pompiers. Ces recommandations ont été largement méconnues et, de fait, de 2011 à 2017, les dépenses de personnel des SDIS ont augmenté de 10,9 % alors que, sur la même période, la croissance de leurs effectifs professionnels a été limitée à 0,1 % et celle des volontaires à 2,6 %.

A - Une action trop limitée sur l'organisation opérationnelle des SDIS

1 - La faiblesse du lien entre le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques et les emplois

Le rapport de 2011 recommandait de faire du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) l'unique document

stratégique des SDIS et d'y intégrer notamment un plan de recrutement⁶⁷. Cette dernière recommandation n'a pas été suivie d'effet. Les SDIS ne se dotent que rarement d'une véritable démarche prospective de gestion de leurs ressources humaines, qui est assurée au fil de l'eau et comporte donc des à-coups.

Afin d'uniformiser la doctrine d'emploi des moyens et de permettre ainsi aux préfets de mieux apprécier la pertinence du règlement opérationnel des SDIS, la DGSCGC s'est engagée dans la rédaction de guides de doctrine opérationnelle (GDO), qui ont pour ambition de permettre de mieux évaluer la consistance minimale des moyens nécessaires (hommes et matériels) selon les différentes natures de mission (cf. *supra*, chapitre I, II.C.2). Force est toutefois de constater d'importants retards dans la mise au point et la diffusion de ces guides⁶⁸.

2 - La profusion des groupements fonctionnels et territoriaux

La multiplication au sein des SDIS des groupements territoriaux et fonctionnels⁶⁹ est également un facteur de renchérissement de leurs charges de personnel. En effet, les officiers placés à la tête de ces groupements, inclus dans le personnel de direction, ne sont pas compris dans les effectifs retenus pour calculer les taux d'encadrement. Depuis le 1^{er} janvier 2017, il en va de même des officiers qui y servent.

Le rapport de 2011 recommandait d'encadrer le nombre de ces groupements⁷⁰. Cette recommandation n'a pas été mise en œuvre, la

⁶⁷ Recommandation n° 2.1 : « Faire du SDACR l'unique document de prévision stratégique, révisable tous les cinq ans et intégrant des prévisions financières, un plan de recrutement et les actuels plans d'équipement afin de rationaliser la couverture des risques et maîtriser la progression des coûts ».

⁶⁸ Guides qui viendront compléter les guides nationaux de référence (GNR). La DGSCGC a indiqué qu'en 2017 et 2018, 14 guides avaient été produits et que neuf autres étaient en cours d'élaboration et devaient paraître fin 2018 ou en 2019. Cependant, ces documents ne constituent pas *stricto sensu* des guides de doctrine opérationnelle.

⁶⁹ Le groupement territorial constitue l'échelon intermédiaire de proximité entre la direction départementale et les centres d'incendie et de secours du SDIS. Son responsable exerce des fonctions opérationnelles, mais également de contact avec les élus et la population et d'inspection des CIS. Le groupement fonctionnel constitue un pôle d'expertise au sein du SDIS. Il met en œuvre les actions liées à son champ de compétence propre. Ses personnels sont composés de sapeurs-pompiers et de PATS. Les groupements sont habituellement commandés par des officiers supérieurs.

⁷⁰ Recommandation n°2.9 : « Plafonner réglementairement le nombre de groupements dans un SDIS ».

DGSCGC considérant pour sa part qu'y font obstacle le principe de libre administration des collectivités territoriales et l'autonomie des SDIS. De fait, de 2011 à 2016, le nombre de groupements a augmenté de 7,3 % et, parmi eux, celui des groupements fonctionnels a progressé de 9,8 %.

Cette augmentation constitue désormais un véritable obstacle à une gestion efficiente des moyens et un facteur d'augmentation des coûts et des charges salariales des SDIS. L'action de l'administration ne peut donc plus se limiter à l'encadrement du nombre de « pôles » de groupements. Elle doit également fixer réglementairement le nombre maximal de groupements, notamment fonctionnels, que peut comporter un SDIS. Cette limitation est d'autant plus nécessaire que le nombre d'officiers servant dans ces groupements n'est plus retenu pour apprécier les taux d'encadrement fixés par le CGCT. Compte tenu de ces éléments et de la multiplication des groupements, la Cour réitère sa recommandation d'en encadrer le nombre.

3 - Une interprétation inflationniste des critères d'encadrement

En 2016, le ratio d'encadrement dans les SDIS était d'un officier pour moins de cinq sous-officiers et sapeurs-pompiers professionnels.

Le nombre d'officiers et de sous-officiers de SPP que peut comporter un SDIS est déterminé par l'article R. 1424-23-1 du CGCT à partir d'un effectif de référence apprécié au 31 décembre de l'année précédente. Les emplois de direction, les officiers en fonction dans les groupements et les membres du service de santé et de secours médical ne sont pas décomptés parmi les personnels dont le nombre est aussi encadré. Pour l'application de ces règles, les SDIS retiennent l'effectif budgétaire autorisé, selon une interprétation favorable de la DGSCGC⁷¹. En effet, cette donnée correspond rarement aux effectifs pourvus, qui sont souvent inférieurs. Cette interprétation de la règle alimente le phénomène de sur-encadrement des corps départementaux de sapeurs-pompiers (cf. *supra*, chapitre I, IV.C.1).

B - Un réel pilotage des seuls emplois de direction

Réglementairement, il incombe à la DGSCGC d'élaborer les textes qui régissent les corps de sapeurs-pompiers, d'assurer la gestion des

⁷¹ Celle-ci considère que l'effectif de référence doit être apprécié par rapport au plafond d'emplois autorisé au cours de l'année budgétaire. Cette interprétation n'a pas fait l'objet d'une formalisation réglementaire.

officiers, de préparer la nomination aux emplois de direction, de définir le cadre juridique de l'activité des sapeurs-pompiers volontaires et d'animer la politique nationale en faveur du volontariat. Ces missions demeurent, sur des points majeurs, insuffisamment pilotées.

1 - Le rôle prépondérant des SDIS dans la gestion des officiers

À la différence du reste de la fonction publique territoriale, dont les textes statutaires relèvent des attributions de la direction générale des collectivités locales (DGCL), ceux concernant les sapeurs-pompiers professionnels et volontaires relèvent de la DGSCGC. Comme cela a été souligné dans le chapitre I, ces statuts ont fait l'objet de réformes d'ampleur en 2012 et en 2013.

Toutefois, malgré ce que prévoient les textes réglementaires, la gestion des officiers de sapeurs-pompiers professionnels est largement du ressort des SDIS, hormis pour les agents supérieurs de direction, dont le cadre d'emplois a été fixé par un décret de 2016.

L'administration fait valoir qu'à l'exception du cadre d'emplois de conception et de direction, les travaux de gestion du corps des officiers effectués par la DGSCGC sont d'une faible valeur ajoutée au regard de la charge de travail qu'ils représentent. Selon le ministère de l'intérieur, la gestion des officiers (autres que ceux relevant du cadre d'emplois de conception et de direction) pourrait donner lieu « à l'ouverture de travaux en vue de la décentralisation totale des actes de gestion de la carrière des sapeurs-pompiers professionnels ».

La DGSCGC a précisé à cet égard qu'en cas de transfert de compétence (qui serait réalisé à l'issue d'une concertation avec les collectivités employeurs), elle pourrait demander aux SDIS la transmission des actes concernant la gestion des officiers dans l'outil de gestion des carrières et des compétences qui sera progressivement déployé à partir de 2019.

2 - La création du cadre d'emploi de conception et de direction

La réforme des emplois supérieurs de direction des SDIS est l'une des conséquences de la loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et volontaires, qui a institué des emplois fonctionnels de directeur départemental et de directeur départemental-adjoint de SDIS. Cette réforme s'est traduite par la création du cadre

d'emplois de conception et de direction de SPP, composé des grades de colonel, de colonel hors classe et de contrôleur général⁷².

La création d'un cadre d'emplois de conception et de direction de sapeurs-pompiers professionnels ainsi que celle d'emplois fonctionnels de directeur et de directeur-adjoint sont susceptibles de favoriser une meilleure implication de l'État dans la gestion de ces catégories d'officiers. Toutefois, conjuguée à la suppression du contingentement du nombre des officiers occupant des emplois de direction, la réforme, non conçue pour être mise en œuvre à coûts constants⁷³, contribuera à aggraver les dépenses de rémunération des SDIS et donc les coûts mis à la charge des départements et des communes ou de leurs groupements.

3 - L'absence persistante d'encadrement du cumul des activités de sapeur-pompier professionnel et volontaire

Les sapeurs-pompiers professionnels sont autorisés à exercer concomitamment, le cas échéant au sein des centres de secours où ils sont affectés, leur activité professionnelle et une activité de volontaire, cumulant ainsi leur rémunération principale et les indemnités servies au titre du volontariat⁷⁴. Ce cumul est particulièrement avantageux, puisque les indemnités attribuées aux sapeurs-pompiers volontaires, qui s'accompagnent d'un avantage retraite⁷⁵, sont exonérées de contributions sociales et d'impôt sur le revenu⁷⁶.

Il est à noter que ni les gendarmes ni les militaires ne sont autorisés à exercer simultanément leur activité professionnelle et celle de réserviste au sein de leur unité ou de leur arme.

Dans son rapport de 2011, la Cour avait recommandé de mieux encadrer le cumul de ces activités. Cependant, même si certains SDIS se sont engagés dans la voie d'une limitation du cumul, l'absence persistante d'encadrement de cette pratique conduit à des abus ponctuels.

⁷² Décret n° 2016-2002 du 30 décembre 2016 portant statut particulier du cadre d'emplois de conception et de direction des sapeurs-pompiers professionnels.

⁷³ Dont, comme indiqué *supra* au chapitre I, IV.C.2.d., le coût annuel a été évalué à 1 M€

⁷⁴ Le cumul d'activités est expressément prévu par le décret n° 2013-412 du 17 mai 2013.

⁷⁵ La prestation de fidélisation et de reconnaissance (PFR), devenue la « nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance » (NPFR) en 2016 (cf. *supra*, chapitre I, IV.A.3.c, et l'annexe n° 9).

⁷⁶ Art. 81 29° du code général des impôts.

Le SDIS des Alpes-Maritimes autorise ainsi la totalité de ses SPP, à l'exception du directeur, à exercer des vacations de volontariat. Dans le SDIS du Gard, 91 % des SPP sont placés sous « double statut » et aucun cadre ne définit leur service. Ainsi 62 % des professionnels exercent des activités de volontaire dans leur centre d'affectation. Dans un autre SDIS, les indemnités perçues en franchise d'impôt peuvent dépasser 25 000 € par an. Dans un autre encore, les vacations horaires de volontaires effectuées par les professionnels ont augmenté de plus de 40 % alors que celles réalisées par les seuls volontaires ont progressé de moins de 3 % entre 2011 et 2017.

Ces pratiques, éloignées de l'objectif initial d'encouragement du volontariat « *aux côtés des professionnels* »⁷⁷, constituent un dévoiement de la loi et de l'effort budgétaire que la collectivité réalise au bénéfice d'une catégorie particulière d'agents publics qui utilisent ces dispositions pour bénéficier dans certains cas de substantiels compléments de rémunération en franchise d'impôt et de cotisations sociales. Elles posent également d'évidentes difficultés au regard du respect de la norme européenne encadrant le temps de travail (cf. *infra*, chapitre III, II.B.2).

La Cour ne peut donc que renouveler sa recommandation de 2011 relative à l'encadrement du cumul de ces activités. Le moment est venu de mettre un terme aux abus que les contrôles des chambres régionales des comptes ont mis en évidence en limitant le volume des vacations correspondantes, sans interdire le cumul dont la nécessité résulterait d'impératifs opérationnels.

La solution envisagée par la DGSCGC, consistant à produire une nouvelle circulaire, est insuffisante. Ainsi que l'a souligné la direction du budget, « *un encadrement réglementaire sur la base d'une remontée des bonnes pratiques des SDIS (...) permettrait (...) à la DGSCGC de limiter les risques liés à la santé et à la sécurité induits par ce cumul* ».

Le nécessaire encadrement du « double statut »

La circulaire du ministre de l'intérieur du 20 mai 2014 relative au décret du 17 mai 2013 rappelle la recommandation du Conseil national des sapeurs-pompiers volontaires selon laquelle : « *afin de différencier l'engagement et les activités du sapeur-pompier volontaire de son statut de sapeur-pompier professionnel, il (...) apparaît hautement souhaitable que le sapeur-pompier volontaire soit affecté dans une autre structure que celle où il exerce en qualité de sapeur-pompier professionnel* ».

⁷⁷ Circulaire du 26 mai 2015 du ministre de l'intérieur aux préfets.

De même, la Fédération nationale des sapeurs-pompiers de France attire l'attention sur « un risque important de confusion des responsabilités ou de détournement du dispositif relatif à l'indemnisation des travaux supplémentaires réalisés par le sapeur-pompier professionnel. En effet, à ce titre, il perçoit des indemnités, attribuées en franchise d'impôt sur les revenus et les prélèvements sociaux. Aussi, pour éviter les difficultés, il importe de bien distinguer entre les fonctions occupées en qualité de sapeur-pompier professionnel et de sapeur-pompier volontaire, lesquelles ne doivent pas être les mêmes. Dès lors, rien de mieux que de bien séparer les activités, dans le temps, et notamment de distinguer le lieu d'affectation pour l'exercice de la profession de sapeurs-pompiers professionnels et pour l'activité de sapeurs-pompiers volontaires » (Source : <https://www.pompiers.fr> »).

II - Le faible degré de maîtrise des rémunérations versées aux personnels par les SDIS

A - Les rémunérations versées aux personnels

Le salaire net moyen mensuel des agents des SDIS (en équivalent temps plein) s'élevait en 2016 à 2 634 € un niveau supérieur de 32 % à la moyenne de la fonction publique territoriale (1 902 €)⁷⁸.

L'analyse du coût salarial moyen des personnels titulaires rapporté à l'équivalent temps plein travaillé par catégorie de personnel montre que le coût moyen des SPP reste supérieur à celui des PATS.

Ainsi, dans le Finistère, en 2016, le coût annuel moyen d'un SPP s'élevait à 53 500 € contre 41 000 € pour un PATS. Dans le Nord, ces montants étaient comparables puisqu'ils étaient de 54 390 € pour un SPP et de 41 680 € pour un PATS. De même, en Ile-et-Vilaine, le coût annuel moyen d'un SPP était de 55 370 € et celui d'un PATS de 44 630 €.

Les coûts moyens par grade sont très variables selon les SDIS, ce qui s'explique notamment par la diversité de mise en œuvre du régime indemnitaire selon les établissements, ainsi que le démontrent les exemples cités *infra*. Les facteurs liés au GVT, et plus largement à la pyramide des âges dans les effectifs sont également à prendre en compte.

⁷⁸ Cf. *Géographie de la fonction publique territoriale*, CNFPT, septembre 2017.

La diversité des situations territoriales

Le coût salarial annuel par équivalent temps plein des officiers supérieurs était en 2016 de 103 786 € dans les Alpes-Maritimes (en hausse de + 4,6 % par rapport à 2011), 100 969 € dans les Pyrénées-Atlantiques (+ 12,9 % depuis 2011), 99 435 € dans le Tarn (+ 9,7 %), 98 925 € en Haute-Saône (+ 16,8 %) et 97 709 € en Charente (+ 10,2 %)⁷⁹.

La rémunération nette moyenne des sous-officiers s'élevait en 2016 à 32 439 € dans les Alpes-Maritimes (en progression de + 18 % par rapport à 2011), 32 042,54 € dans l'Aube (+ 4,9 % depuis 2011), 31 463 € dans le Gard (+ 7,7 %), 31 454 € dans le Nord (+ 2,5 %), 27 540 € en Seine-et-Marne et 27 501 € dans le Tarn (+ 8,23 %).

Pour les gradés et les sapeurs, la rémunération nette moyenne s'élevait en 2016 à 27 124 € dans les Alpes-Maritimes (+ 26 % par rapport à 2011), 25 276 € dans le Nord (+ 7,46 % depuis 2011), 23 616 € en Seine-et-Marne (+ 17,56 %), 21 862 € dans les Landes (+ 16,47 %), 21 490 € dans le Tarn (+ 9,33 %).

B - Les accessoires de la rémunération principale

1 - Le cadre indemnitaire des SPP autorise des interprétations extensives de la part des SDIS

Le régime indemnitaire des SPP comprend des indemnités spécifiques instituées par le décret n° 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels (cf. l'annexe n° 11).

À l'instar des agents de la filière administrative, les SPP peuvent en outre percevoir, selon leur grade, les indemnités d'administration et de technicité (IAT) et les indemnités horaires pour travaux supplémentaires (IHTS) ou l'indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires (IFTS). Les sapeurs-pompiers professionnels logés en casernement ou par nécessité absolue de service ne peuvent pas bénéficier de cette dernière indemnité.

⁷⁹ Le coût salarial annuel intègre les charges sociales afférentes aux agents concernés. Leurs rémunérations nettes moyennes (hors cotisations) atteignaient la même année 64 064 € dans les Alpes-Maritimes (en hausse de + 6,3 % par rapport à 2011), 61 664 € dans le Tarn (+ 18 %), 60 588 € dans les Pyrénées-Atlantiques (+ 8,2 %) et 52 076 € en Haute-Saône (+ 14,8 %).

L'attribution de ces primes est facultative. Il revient donc au CASDIS de définir le régime indemnitaire applicable aux SPP. Le nombre d'indemnités servies au sein des SDIS résulte en conséquence des possibilités offertes par le décret du 25 septembre 1990, mais le texte autorise les interprétations les plus extensives, notamment pour l'indemnité de responsabilité. Qui plus est, la détermination des taux individuels applicables pour chaque prime relève de la compétence du président du CASDIS. Ainsi, sur le fondement d'une même réglementation, le régime indemnitaire des SPP est variable selon les SDIS, ce qui en renforce la complexité et le défaut de lisibilité, voire de transparence.

Par ailleurs, au sein des SDIS, ce régime repose fréquemment sur de multiples délibérations et ne fait pas l'objet d'un cadrage général. On trouve ainsi des délibérations successives sans articulation entre elles (Hautes-Alpes⁸⁰, Gard) ou bien encore des délibérations non mises à jour de la réglementation et de l'évolution des effectifs (Lozère).

2 - L'évolution des primes versées aux SPP

Au niveau national, le montant total des indemnités attribuées aux SPP a progressé de près de 1,9 % en moyenne annuelle entre 2011 et 2016, tous SDIS confondus. Il est passé de 613 M€ en 2011 à 685 M€ en 2017, soit une augmentation de 11,7 % sur la période.

Dans certains SDIS, le rythme de progression des indemnités a été supérieur. Ainsi, sur la période 2011-2016, les dépenses relatives au régime indemnitaire des SPP ont augmenté de 14 % dans les Alpes-Maritimes et de 15,6 % dans le Lot-et-Garonne, que ce SDIS justifie par une diminution importante des attributions de logements pour nécessité absolue de service.

Les indemnités représentent souvent plus de 50 % du traitement indiciaire des SPP. Ce taux atteint près de 58 % en Charente, 60 % dans l'Oise, 61 % en Ille-et-Vilaine.

Les montants les plus importants correspondent à l'indemnité de feu, l'indemnité de responsabilité, l'indemnité de spécialité et l'indemnité de logement.

3 - Une absence généralisée de modulation des indemnités

Parmi les facteurs de croissance des dépenses figure la pratique des CASDIS consistant à ne mettre qu'exceptionnellement en œuvre les

⁸⁰ Ce SDIS entend entreprendre un travail de consolidation de ces délibérations.

possibilités de modulation des indemnités en fonction de la manière de servir ou des responsabilités exercées par les SPP.

De nombreux SDIS augmentent ainsi le coût de leur masse salariale et se privent par ailleurs d'un outil managérial efficace de gestion de leurs ressources humaines (c'est le cas dans l'Yonne, la Haute-Corse, la Loire). Même lorsqu'elle est pratiquée, comme dans les Pyrénées-Atlantiques, la modulation reste de faible ampleur. La Haute-Saône fait exception avec une forte modulation appliquée en fonction de la manière de servir.

De fait, le régime indemnitaire des SPP apparaît très favorable dans la mesure où les CASDIS adoptent fréquemment les taux maxima d'indemnité prévus par la réglementation (Finistère, Nord, Mayenne), au moins pour le régime spécifique aux SPP (Ille-et-Vilaine).

4 - Des attributions sans cohérence avec la situation individuelle des agents

La **prime de feu** est versée dans les SDIS concernés à son taux maximum, indépendamment du nombre d'interventions réalisées au titre des incendies. Les dépenses correspondantes atteignent souvent des montants importants (en 2016, 5,2 M€ dans le Pas-de-Calais, 2,2 M€ dans les Pyrénées-Atlantiques et 1,1 M€ en Charente). Cette indemnité est en général versée à tous les SPP, sans considération de leurs activités opérationnelles. Dans le Gard, elle est ainsi attribuée à des SPP affectés de manière permanente à des fonctions administratives. Elle constitue en cela un complément de rémunération, sans prise en compte des missions particulières dévolues aux SPP.

Quelques anomalies concernant l'**indemnité de responsabilité** ont été relevées. Ainsi, en Charente, elle est versée au montant maximal autorisé à tous les SPP. Par ailleurs trois SPP inaptes sur le plan opérationnel continuent à la percevoir alors qu'ils n'exercent plus aucune responsabilité. Des SPP perçoivent parfois des indemnités de responsabilité ne correspondant pas à leurs fonctions mais à celles de grades supérieurs (Côtes-d'Armor, Landes). L'indemnité de responsabilité pour les sous-officiers de garde a également pu être étendue à d'autres fonctions non prévues par les textes (Finistère). Enfin, dans les Landes, des

indemnités de responsabilité ont été versées à des agents occupant des postes qui n'y ouvraient pas droit, ou à des taux dérogatoires⁸¹.

Dans la plupart des SDIS, quasiment tous les SPP perçoivent l'**indemnité de spécialité**. Or il est permis de douter que tous les intéressés, même ceux exerçant une activité directement opérationnelle, fassent effectivement usage des qualifications techniques concernées. À l'instar de la prime de feu, des SPP exercent de manière permanente des fonctions administratives tout en continuant de bénéficier de cette prime. Dans la Vienne, une délibération du CASDIS prévoyait même le maintien intégral des indemnités de spécialité en cas d'inaptitude à exercer la qualification concernée⁸². Par ailleurs, il est fréquent que les SPP perçoivent cette indemnité au titre de deux spécialités. Ainsi, dans les Landes, le nombre de SPP concernés est passé de 185 en 2011 à 204 en 2016. D'une manière générale, si les SDIS exercent un suivi des formations et des diplômes acquis pour exercer une spécialité, le contrôle de la cohérence avec les activités opérationnelles des agents n'est pas réalisé.

5 - Des irrégularités récurrentes

Certains SDIS ont irrégulièrement étendu aux SPP le complément annuel de rémunération relevant de l'application de l'article 111 (relatif aux droits collectifs acquis avant 1984 et perçue par les seuls agents administratifs) de la loi du n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Ainsi, le SDIS du Finistère en a étendu en 2010 le bénéfice à l'ensemble de ses agents, alors que le régime de cette prime ne pouvait plus être modifié après le 26 janvier 1984 (les dépenses correspondantes se sont établies à 586 000 € par an pour 440 SPP). De même, ces compléments de rémunération « historiques » ont été irrégulièrement étendus aux SPP dans les SDIS d'Ille-et-Vilaine et du Lot-et-Garonne.

Le SDIS des Côtes-d'Armor a, pour sa part, maintenu des indemnités issues de la réglementation applicable avant

⁸¹ Ainsi certains caporaux, sergents, sergents-chefs, adjudants et adjudants-chefs qui ont pu être affectés à l'état-major du SDIS au cours de la période examinée ont irrégulièrement perçu des indemnités de responsabilité.

⁸² Cette possibilité visait la seule situation dans laquelle un agent disposant de qualifications techniques particulières lui ouvrant droit à l'indemnité avait fait l'objet d'un accident de service dans l'exercice de missions relevant de sa spécialité et s'était vu, du fait de cet accident, retiré de la liste d'aptitude concernée. Cette situation a été régularisée par délibération du 2 juillet 2018.

la départementalisation résultant de la loi de 3 mai 1996. Or le dispositif mis en place au titre des avantages acquis n'était pas juridiquement justifié. Il s'est traduit par des versements forfaitaires généralisés à l'ensemble des agents⁸³ et annuellement révisables, contrevenant ainsi à la réglementation.

En outre, un certain nombre de SDIS ont introduit par délibération des dispositifs indemnitaires totalement contraires à la réglementation. Ainsi, le SDIS des Alpes-Maritimes a mis en place une aide au logement versée aux SPP non logés, ainsi qu'un complément de rémunération attribué à l'ensemble des personnels. Les dépenses correspondantes se sont élevées à, respectivement, 8,7 M€ et 12,8 M€ sur l'ensemble de la période 2011-2016, atteignant, respectivement, 1,9 M€ et 2,1 M€ en 2016.

Par ailleurs, le SDIS de La Réunion a procédé durant plusieurs années à l'indexation irrégulière du régime indemnitaire spécifique aux SPP. En 2013, le CASDIS a renoncé à récupérer les sommes ainsi irrégulièrement versées pour un montant de 5 M€.

Enfin, le SDIS du Finistère a attribué des indemnités horaires pour travaux supplémentaires à des lieutenants sans base légale. Par ailleurs, leur temps de travail ne faisait l'objet d'aucun décompte automatisé permettant de s'assurer qu'ils dépassaient effectivement la durée légale de temps de travail⁸⁴.

Les juridictions financières soulignent l'importance des coûts résultant des irrégularités constatées pour les SDIS concernés.

C - Le régime d'indemnisation des SPV

1 - L'évolution des indemnités versées au SPV

Les sapeurs-pompiers volontaires perçoivent des indemnités dont la définition et les taux sont fixés par voie réglementaire (cf. l'annexe n° 12). Considérés comme des citoyens qui concourent librement à l'accomplissement de missions de sécurité civile, les SPV bénéficient d'un régime dérogatoire au droit commun. Les indemnités qui leur sont versées sont exemptes de prélèvements fiscaux et sociaux.

⁸³ Non appliquée aux nouveaux entrants depuis 2013, cette pratique est en extinction.

⁸⁴ À la suite du contrôle réalisé par la chambre régionale des comptes Bretagne, le SDIS du Finistère a modifié son règlement intérieur et généralisé le pointage afin de pouvoir décompter précisément le temps de travail de chaque agent et d'être ainsi en mesure de justifier les IHTS versées.

Le montant des indemnités de vacances a augmenté de 1,9 % en moyenne annuelle entre 2011 et 2017. Il est passé de 477 M€ à 535 M€ soit une augmentation de 9 % sur la période.

La diversité des situations territoriales

À La Réunion, le montant versé est passé de 3,9 M€ à 5,3 M€ entre 2011 et 2016 soit une hausse de 35 %, due essentiellement à l'augmentation des effectifs de SPV. Dans le Nord, le montant global des indemnités versées aux volontaires a augmenté de 25 % en six ans. Cette croissance est notamment due à l'augmentation des vacances servies aux SPP sous « double statut ». L'augmentation est également notable dans la Loire où le montant global des indemnités horaires de base a crû de 19,6 % entre 2011 et 2016. L'explication réside dans la conjonction de la hausse des effectifs

de volontaires, de la progression du nombre des vacances et de la revalorisation du montant de l'indemnité. De même, dans l'Orne, les vacances payées aux SPV ont augmenté de 23 % sur la période, en relation avec l'augmentation du volume des interventions.

À l'inverse, dans l'Allier, le montant global des indemnités versées aux volontaires (soit 3 M€ par an en moyenne entre 2011 et 2016) a diminué de 0,9 % sur la période en raison de la variation du nombre d'heures accomplies, de la baisse des effectifs et du nombre de vacances. En Haute-Corse, les indemnisations décroissent du fait de la baisse des interventions sous régime de garde.

Les montants moyens annuels par personne sont en général inférieurs à 3 000 € (Côtes-d'Armor, Pyrénées-Atlantiques, Finistère). Les deux-tiers des 2 466 pompiers volontaires du SDIS du Finistère ayant bénéficié de vacances avaient perçu moins de 3 000 € et une dizaine plus de 12 000 €.

2 - Des indemnités généralement peu encadrées par les SDIS

L'absence d'encadrement des indemnités des SPV est fréquente. Les SDIS n'ont généralement pas fixé de montant maximal pouvant être perçu par un SPV dans leur règlement intérieur. De ce fait, les indemnités versées peuvent se révéler importantes pour quelques SPV. Certains dépassements de taux ont pu être constatés.

La diversité des situations territoriales

Le SDIS de l'Oise ne dispose d'aucun guide de gestion fixant les taux et les conditions d'attribution des indemnités.

Dans les Landes, 21 % des SPV cumulaient la moitié des indemnités versées. De même, dans l'Yonne, 12 SPV ont perçu sur la période plus de 10 000 € par an.

Dans le Tarn, en contradiction également avec la réglementation applicable, les interventions inférieures à 55 minutes sont payées sur la base d'un forfait d'une heure et non *prorata temporis*.

3 - Des abus relevés pour les SPP « sous double statut »

Le nombre d'heures indemnisées correspondant aux vacances effectuées par des sapeurs-pompiers sous double statut a fortement augmenté dans certains SDIS. Si plusieurs SDIS ont encadré la pratique du cumul d'activité, l'absence de limitation reste fréquente. De manière générale, les heures effectuées en vacation par les SPP sous double statut ne sont pas plafonnées. Des abus ont d'ailleurs été fréquemment relevés.

La diversité des situations territoriales

Dans le Nord, le nombre d'heures indemnisées sous « double statut » a progressé de 64 % entre 2011 et 2016. Cette croissance est due à l'augmentation du nombre de SPP sous double statut, dont l'effectif mobilisé est passé de 292 à 412. Dans la Loire, le montant des indemnités versées aux SPP sous double statut a crû de 43 % entre 2011 et 2016. Cette augmentation est deux fois supérieure à la hausse observée des effectifs de SPP sous double statut. Elle est surtout imputable à l'accroissement du volume moyen individuel d'astreintes effectuées, de l'ordre de 11 %, durant la période de référence. Par ailleurs, dans les Alpes-Maritimes, les SPP sous double statut ont perçu de 13 à 18 % du montant des indemnités totales versées aux SPV. Ce phénomène s'est accéléré depuis 2013 du fait de la réduction du temps de travail des SPP, qui leur permet d'effectuer plus de vacances au titre du volontariat.

Dans l'Oise, le montant maximal perçu par un SPP au titre des indemnités de volontariat a atteint 14 153 €

Dans l'Allier, des indemnités d'enseignement ont été versées à des SPP sous double statut intervenant comme formateurs ou membres de jurys sans base juridique⁸⁵.

Par ailleurs, les activités effectuées en qualité de volontaires par des SPP sous double statut s'apparentent parfois davantage à la réalisation d'heures supplémentaires qu'à l'exercice d'une activité de volontaire déconnectée de l'activité professionnelle exercée à temps plein par les intéressés (Gard, Landes).

4 - De bonnes pratiques méritent d'être développées

Certains SDIS encadrent le versement des indemnités de SPV. Par ailleurs, des SDIS ont limité l'exercice du « double statut » SPP/SPV. Quelques-uns ont encadré de manière précise les modalités d'exercice du double statut dans leur règlement intérieur. Il appartient à la DGSCGC de mieux encadrer le dispositif et de faciliter la diffusion des bonnes pratiques. Un plafonnement de l'exonération fiscale dans la limite d'un volume d'heures donné pourrait également être mis en œuvre, afin de renforcer leur efficacité. La Belgique a retenu cette solution⁸⁶.

La diversité des situations territoriales

Dans l'Allier, le règlement intérieur limite le nombre d'heures accomplies sous le régime de l'astreinte par SPV à 108 heures par semaine et plafonne l'activité à 18 semaines d'astreintes par an. Dans les Pyrénées-Orientales, le nombre annuel maximal de vacations horaires par SPV est limité à 1 320 pour des activités exercées sans spécialité et à 1 480 pour des activités réalisées dans le cadre de spécialités. Enfin, dans le Lot-et-Garonne, un plafond annuel d'indemnisation a été fixé, à partir de 2015, afin d'éviter que certains SPV n'exercent à temps plein une activité bénévole mais indemnisée. Les vacations et leur plafond sont suivis informatiquement.

⁸⁵ Le 14 décembre 2018, le conseil d'administration a adopté une délibération qui permet désormais au SDIS de l'Allier de disposer d'une base juridique pour le versement de ces indemnités.

⁸⁶ En Belgique, s'agissant des volontaires, la première tranche de 2 850 € est exonérée d'impôt sur le revenu. Au-dessus de ce montant, les indemnités de prestation et les allocations perçues sont imposables au titre des revenus professionnels (cf. l'annexe n° 2 sur les services de secours et de lutte contre l'incendie dans d'autres pays européens).

Les SDIS des Pyrénées-Atlantiques et de la Haute-Saône ont précisé qu'un SPP ne pouvait être SPV qu'en dehors de son lieu d'affectation professionnelle. Cet encadrement met en œuvre la préconisation du conseil national des sapeurs-pompiers volontaires, reprise par une circulaire du ministère de l'intérieur du 20 mai 2014 (cf. *supra* l'encadré figurant au I.B.3 de ce chapitre). L'interdiction d'avoir des activités de SPV dans la structure où l'on exerce des fonctions de SPP est de nature à limiter les dérives. Outre cette dernière interdiction, le règlement intérieur du SDIS du Tarn a plafonné la possibilité ouverte aux SPP d'avoir une activité de volontaire à 1 200 heures et 10 % de l'effectif total de chaque centre d'incendie et de secours, avec une exception pour les petits centres. Cette mesure permet de garantir la souplesse offerte par le double statut, tout en limitant les abus. Par ailleurs, le SDIS de la Mayenne a mis en place un certain nombre de règles reprises dans les arrêtés de nomination. Ainsi, pour les activités de formation dispensées dans ce cadre, des quotas ont été instaurés avec un minimum de 40 heures et un maximum de 200 heures.

D - Les avantages en nature

1 - Les logements de fonction

Les sapeurs-pompiers professionnels peuvent bénéficier d'un logement par nécessité absolue de service, parfois à l'extérieur des casernements, et ceux qui ne bénéficient pas d'un logement se voir attribuer une indemnité de logement. Sur ce plan, les régimes en vigueur sont très variés selon les SDIS. Le nombre d'agents logés par nécessité absolue de service dépend de la pratique de l'établissement. Dans plusieurs SDIS aucune délibération n'a été prise, en dehors des dispositions figurant au règlement intérieur, pour fixer les conditions d'attribution des logements par nécessité de service et définir les emplois ouvrant droit à de tels logements. Par ailleurs, un manque de transparence et de rigueur dans l'attribution des logements a été signalé à plusieurs reprises par les chambres régionales des comptes, dont les contrôles ont également mis en évidence de nombreuses irrégularités. Ainsi les avantages en nature correspondant aux logements ne sont pas toujours intégralement déclarés au plan fiscal et social. En outre, il est fréquent que les charges annexes au logement et notamment les fluides (chauffage, électricité, eau) soient indûment payées par les SDIS, contrairement à ce que prévoit l'article R. 2124-71 du code général de la propriété des personnes publiques, qui a mis fin depuis 2012 à la gratuité des avantages accessoires au logement.

La diversité des situations territoriales

En Seine-et-Marne, tous les SPP, à l'exception des stagiaires, bénéficient de logements concédés par nécessité absolue de service, ce qui a représenté un coût de 6,7 M€ en 2016. Dans d'autres SDIS, les plus nombreux, l'ensemble des SPP logés par nécessité absolue de service le sont à l'extérieur des casernements, dans le parc privé ou dans le cadre de conventionnement avec des organismes de logements sociaux, comme en Charente. D'autres, à l'instar de la Haute-Saône, ont décidé de ne plus user de cette possibilité.

En 2016, 133 des 555 SPP du SDIS de l'Oise étaient logés. Le coût cumulé des logements hors casernement s'est ainsi élevé à 11 M€ entre 2011 et 2016. En comparaison, en 2016, les SDIS du Pas-de-Calais et du Nord ne comptaient plus, respectivement, que 17 SPP logés (pour un effectif de 961 SPP) et 10 SPP logés (pour un effectif de 2 182 SPP).

Dès lors que n'est plus satisfaite la condition relative à la nécessité absolue de service, qui seule justifie le bénéfice des concessions de logements à titre gratuit, le SDIS peut y mettre un terme et prescrire le paiement rétroactif de redevances⁸⁷.

2 - Les véhicules de service

Globalement, le suivi par les SDIS de leur parc automobile se révèle insuffisant. Les règlements intérieurs n'évoquent pas, ou sont imprécis, sur les règles d'utilisation des véhicules. Les décisions d'attribution font également souvent défaut. De même, la tenue des carnets de bord est fréquemment lacunaire.

Certains agents bénéficient du droit d'utiliser en permanence un véhicule de service du SDIS, avec possibilité de le remiser à domicile, alors que ces autorisations devraient rester exceptionnelles et ne concerner que les missions en horaires décalés ou les périodes de garde ou d'astreinte. Par ailleurs, la mise à disposition permanente de ces véhicules n'entraîne pas toujours fiscalisation ou assujettissement à cotisations sociales de l'avantage en nature correspondant, comme dans le Finistère.

La plupart des SDIS ne procèdent à aucun contrôle de l'utilisation des véhicules de service faisant l'objet de remisage à domicile. Les possibilités d'utilisation privative sont dès lors illimitées. Ainsi, dans le

⁸⁷ Cour administrative d'appel de Douai, 22 février 2018, *SDIS de Seine-Maritime*, cf. *Actualité juridique de la fonction publique*, mai 2018, p. 153 et 154.

Gard, 69 véhicules de service sont attribués avec autorisation de remisage à domicile, sans encadrement. De même, dans les Pyrénées-Atlantiques, 35 agents du SDIS bénéficient de la possibilité d'utiliser un véhicule de service qu'ils peuvent remiser à leur domicile. Le coût de ce dispositif a été évalué à 1,7 M€ sur la période 2011-2016.

Il existe cependant un certain nombre de bonnes pratiques, telle que la mise en œuvre d'un logiciel de suivi du carburant en Haute-Saône.

Il importe de mettre un terme à l'utilisation privative des véhicules de service, rendue possible par leur remisage à domicile. Ce dernier doit être encadré pour prévenir les abus en la matière. À ce titre doit être instauré un dispositif de contrôle des véhicules.

III - Le défi de la professionnalisation de la gestion des ressources humaines

A - Mutualiser davantage les fonctions support avec les services du département

Comme la Cour l'avait déjà souligné en 2011, les SDIS, souvent de taille limitée, ont tout intérêt à mutualiser leurs moyens de gestion, entre eux et avec les services du département. Dans l'Allier et dans la Loire, aucune mutualisation avec les services du département n'est mise en œuvre. Dans la plupart des SDIS, des mutualisations sont toutefois appliquées. Elles restent cependant souvent cantonnées à des domaines relevant de la logistique. Ainsi, en Haute-Corse, une mutualisation de la gestion et de l'entretien des véhicules est assurée dans un cadre conventionnel avec le département. Dans les Hautes-Alpes, de nombreux achats sont effectués avec les services du département (téléphonie, fournitures administratives). Dans l'Eure, le SDIS et le département ont défini en 2016 un schéma de coopération portant sur la création de services unifiés (entretien des véhicules et des bâtiments), la mutualisation de locaux et équipements informatiques et le développement de groupements de commandes.

Il ressort de ces constats que si la commande publique des SDIS apparaît déjà largement mutualisée avec différents acteurs, en revanche un certain nombre de fonctions-support, concernant notamment la gestion des ressources humaines et de la paye, voire le suivi de la formation, devraient logiquement faire l'objet d'une mutualisation poussée avec les services des départements.

B - Améliorer les systèmes d'information des ressources humaines

La fiabilité et l'exhaustivité des informations qui remontent des SDIS vers l'administration centrale ne sont pas assurées, les données n'étant ni traçables ni documentées. La mise à jour des informations est réalisée manuellement, ce qui implique des risques d'erreurs et des redondances. Enfin, la publication des statistiques annuelles des services d'incendie et de secours par la DGSCGC (site <http://www.infosdis.fr>), si elle permet une comparaison sur la durée des principaux paramètres, est constituée à partir de données déclaratives qui sont, pour partie, retraitées. L'administration centrale ne dispose donc pas de données suffisantes pour s'assurer de la cohérence de l'organisation des secours au niveau des SDIS.

Un système unifié au niveau national de gestion opérationnelle des SDIS (projet NexSIS)⁸⁸ est en cours de développement par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), nouvel établissement public à gouvernance partagée opérationnel à partir du début de l'année 2019⁸⁹. La création d'un infocentre sur la base de NexSIS pourrait constituer une opportunité pour permettre à chaque SDIS de connaître précisément, afin de l'optimiser, son activité opérationnelle. Cependant, son interfaçage avec un dispositif cohérent de SIRH n'est pas encore envisagé.

Les lacunes des SIRH se manifestent notamment par l'impossibilité dans laquelle se trouvent de nombreux SDIS de suivre avec précision le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, et plus encore de s'assurer de la complémentarité des temps de présence des SPP exerçant des fonctions de volontaires. Or ces questions sont déterminantes pour optimiser le niveau et la répartition des effectifs des SDIS.

Les lacunes des SIRH des SDIS

Certains SDIS, tels que ceux des Alpes-Maritimes et de Seine-et-Marne, ont su se doter de SIRH performants et utilisés de manière rationnelle. Cependant la grande majorité des SDIS mettent en œuvre des systèmes non interfacés, parfois inefficaces, et généralement peu performants. Une importante marge de progression existe donc dans ce domaine, crucial pour assurer une bonne maîtrise des enjeux liés à la masse salariale mais également à l'optimisation de la capacité opérationnelle des SDIS.

⁸⁸ Voir Cf. l'annexe n° 5.

⁸⁹ Cf. le décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 portant création de l'agence.

En 2018, dans les SDIS de la Haute-Corse, des Hautes-Alpes, de l'Aube, de l'Yonne et de La Réunion, le suivi du temps de travail était toujours effectué manuellement, à partir de fichiers prenant la forme de tableurs parfois non harmonisés entre les différents centres de secours (Hautes-Alpes) ou sur une base déclarative (La Réunion)⁹⁰.

La Cour le soulignait en 2011 : il est impératif que tous les SDIS se dotent de systèmes d'information rendant disponibles, en temps réel, plusieurs données opérationnelles et de gestion importantes, concernant notamment le nombre de gardes sans intervention, le taux de réponse des SPV aux astreintes, le nombre d'interventions pour lesquelles le premier centre n'a pu répondre à la demande d'intervention, le nombre d'astreintes mobilisées en renfort de gardes postées, le taux de disponibilité des véhicules.

C - Promouvoir la gestion prévisionnelle en matière de ressources humaines

Dans certains SDIS, une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) a été initiée. Toutefois, les mesures correspondantes sont embryonnaires. En effet, à quelques exceptions près, les systèmes d'information RH sont peu intégrés et faiblement interfacés entre eux au niveau de chaque SDIS.

La difficulté qui s'attache en conséquence à en extraire des données cohérentes et exploitables ne permet souvent pas d'utiliser ces outils à des fins de développement d'un pilotage stratégique. Or ce dernier est l'un des prérequis de la démarche de GPEEC.

⁹⁰ Le SDIS de l'Aube a depuis lors fait l'acquisition d'un système de gestion du temps de travail de ses agents interfacé avec le logiciel de gestion de ses ressources humaines et avec son système de gestion opérationnelle.

La diversité des situations territoriales

Le SDIS de la Haute-Corse ne dispose pas des outils nécessaires pour évaluer ses coûts de personnel avec précision. Les données relatives à l'activité, par centre de secours, par nature d'intervention ou par type de personnel, sont contenues dans le système de gestion de l'alerte (SGA)⁹¹. Cependant, l'acquisition du module permettant d'activer les requêtes à partir de cette base est intervenue tardivement et le dispositif peine à être opérationnel. De ce fait, les tableaux de bord sont élaborés à partir de données retraitées manuellement. De la même façon les informations financières contenues dans le système d'information ne sont pas accessibles, le SDIS n'ayant pas acquis les licences d'exploitation

nécessaires. Dans l'Aube, les Côtes-d'Armor et le Gard, aucun schéma pluriannuel de recrutement n'a été mis en place pour anticiper les évolutions des effectifs. Des tableaux de suivi existent, mais ils ne comportent pas de projections pluriannuelles, ce qui les prive de tout intérêt effectif⁹².

De bonnes pratiques existent cependant. Ainsi le SDIS d'Ille-et-Vilaine a initié une démarche de cotation par service de l'ensemble des postes. De même, le SDIS de la Mayenne a établi un organigramme fixant les grades cibles et les plans annuels de mobilité, qui contiennent les prévisions de départ avec consultation des agents. Par ailleurs le SDIS de la Sarthe s'est doté des premiers outils indispensables à toute GPEEC : une cartographie des emplois, des tableaux de bord de suivi des départs à la retraite, une identification des compétences, une procédure de mobilité interne.

⁹¹ Le SGA est un système d'informations qui gère l'ensemble de la chaîne de l'alerte, de la réception de l'appel à la clôture de l'intervention. Ce système intègre notamment une gestion prévisionnelle des vacances (plannings). Le SGA détermine automatiquement, en fonction de l'appel, les moyens à déployer les plus adaptés. Il permet le suivi des véhicules disponibles, des sapeurs-pompiers prêts pour un départ et du centre de secours le plus apte à intervenir. Le SGA offre également une cartographie en temps réel de l'activité opérationnelle.

⁹² Le SDIS des Côtes-d'Armor a depuis lors mis en place un service dédié à la GPEEC et à son équivalent pour les sapeurs-pompiers volontaires et leurs activités (GPEAC). Il a également décidé de se doter d'un logiciel support de cette GPEEC/GPEAC.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'implication de la DGSCGC, en tant que responsable de la doctrine d'emploi des SDIS et de l'élaboration des textes statutaires régissant les sapeurs-pompiers, demeure insuffisante. De fait, une grande latitude est laissée aux SDIS, notamment sur le plan des rémunérations. Ainsi, sur la base d'une même réglementation, le régime indemnitaire des SPP subit des variations importantes selon les SDIS, ce qui en renforce la complexité et le défaut de lisibilité, voire de transparence. De même, l'absence persistante d'encadrement du cumul des activités des sapeurs-pompiers professionnels sous statut de volontaires nuit à la transparence des rémunérations versées dans le cadre de cette double activité. Les avantages en nature restent, de manière générale, insuffisamment suivis et fréquemment attribués sans lien avec l'intérêt du service. De bonnes pratiques se dégagent toutefois, qu'il appartient à la DGSCGC de valoriser et de promouvoir. Par ailleurs, les SDIS sont confrontés au défi de la professionnalisation et de la mutualisation de la gestion de leurs ressources humaines, entre eux et avec les départements.

Compte tenu de ces éléments, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 4. limiter réglementairement le nombre de groupements (en particulier les groupements fonctionnels) que peut créer un SDIS [État] ;*
 - 5. appliquer la modulation des indemnités allouées aux personnels de la sécurité civile, en utilisant de manière effective les critères prévus par les dispositions en vigueur [État et SDIS] ;*
 - 6. améliorer les SIRH pour s'assurer régulièrement de l'adéquation et de l'efficacité de l'organisation des SDIS, au regard des besoins opérationnels et du calcul du temps de travail [SDIS].*
-

Chapitre III

Des organisations du temps de travail

à réformer

I - Un pilotage insuffisant du temps de travail

A - Le temps de travail au sein des moyens nationaux

Pour compléter l'action des services départementaux, l'État dispose de moyens propres d'intervention terrestre, de déminage, de secours aérien, de soutien logistique et de commandement. Les personnels de ces unités relèvent de statuts variés : policiers, militaires, contractuels, ouvriers d'État, personnels administratifs ou techniques. Ils sont amenés à intervenir en urgence sur de larges plages horaires. L'organisation de leur temps de travail est en conséquence différenciée et complexe, caractérisée par l'adaptabilité, dans une finalité opérationnelle.

La Cour a relevé lors de son contrôle que le temps de travail effectif du personnel navigant des avions de la sécurité civile (GASC)⁹³ était inférieur de près de 20 % à la durée légale et que son décompte reposait sur de nombreuses mesures dérogatoires.

⁹³ Ces personnels participent, à titre principal, à la lutte contre les feux de forêt ; ils peuvent également être appelés à participer, dans le cadre des missions du ministère de l'intérieur, à des actions de protection de l'environnement, de transport logistique et de liaison, ainsi qu'à des actions humanitaires.

Des règles particulièrement favorables au sein du groupement d'avions de la sécurité civile (GASC)

Au 31 décembre 2016, le GASC était constitué de 115 agents dont 70 % de pilotes (80 personnes). L'organisation du temps de travail y est fixée par un règlement intérieur mis à jour en dernier lieu en 2013 et qui a pour fondement des textes réglementaires pris entre 2002 et 2009.

Afin de pouvoir intervenir avec des préavis restreints, les équipages sont placés sous un régime « d'alerte ». Ce régime peut être assimilé à une astreinte pour la partie du temps où le navigant n'a pas encore rejoint son lieu de travail. « L'alerte » débute avant le lever du soleil. Elle précède la journée de travail, matérialisée par une présence sur la base aérienne. Elle peut se terminer, après le retour au domicile et, si les besoins opérationnels le nécessitent, par une nouvelle période d'astreinte après le coucher du soleil.

Contrairement à ce que prévoit la réglementation, le temps passé en alerte hors du lieu de travail est comptabilisé en temps de travail, le cas échéant après l'application de coefficients.

Lorsque les pilotes ne sont pas d'alerte, ils peuvent être placés en « *service ordinaire* », position qui englobe le temps consacré aux travaux administratifs, à la formation, à l'entraînement ou aux visites médicales.

En raison de ces modalités particulières de décompte, le temps de travail crédité individuellement au personnel navigant en période de forte activité peut atteindre, voire dépasser 380 heures par mois, ce qui représente en moyenne 17,3 heures de travail par jour. S'il est admis que ces personnels ont bénéficié de deux jours de repos hebdomadaires, cette période de forte activité est cependant saisonnière.

Sur l'année, la durée théorique de travail des personnels navigants ayant été fixée à 1 579 heures, soit 28 heures en-deçà de la durée légale, ces règles particulières de comptabilisation du temps de travail conduisent à la computation d'heures supplémentaires (en moyenne 218 heures par navigant) dont le stock en fin d'année a augmenté en proportion importante depuis 2012. Le temps de travail annuel moyen comptabilisé après application de différents coefficients reste cependant inférieur de près de 20 % (1 308 heures) à la durée légale de travail.

Les règles de décompte du temps de travail des personnels des groupements d'avions (GASC) et d'hélicoptères (GHSC) conduisaient par ailleurs à l'accumulation de nombreuses heures supplémentaires en période de haute activité saisonnière. Pour remédier à cette situation, deux protocoles d'accord sur l'organisation du temps de travail et les rémunérations ont été négociés en 2016 et en 2017 avec les représentants,

respectivement des personnels navigants du groupement d'hélicoptères⁹⁴ et de ceux du groupement d'avions⁹⁵. Ces protocoles avaient pour ambition d'apporter une réponse globale à la problématique du temps de travail et de mettre un terme aux dépassements structurels entraînant des repos compensateurs susceptibles d'affecter la capacité opérationnelle. Ils visaient également à simplifier les régimes de travail et les dispositions statutaires et indemnitaires des personnels des deux groupements.

À cette occasion, le temps de travail des pilotes d'avions a été redéfini. Il distingue désormais :

- les activités d'alerte, pour lesquelles la durée annuelle est fixée à 1 607 heures ; elle est décomptée selon de nouvelles modalités⁹⁶ ;
- les fonctions d'encadrement, dont l'exercice est décompté en jours travaillés selon un forfait spécifique à chacune d'elles.

Cependant ces protocoles n'ont pas supprimé toutes les irrégularités constatées⁹⁷. Ils se sont en outre traduits par l'octroi de compensations catégorielles. C'est ainsi que le protocole concernant le GASC mentionne, à ce titre, « *la revalorisation générale de la prime de vol (coefficient BE)* », « *la création d'une prime de fonction spécifique – encadrement au forfait – de 300 € brut par mois* », « *la revalorisation de certaines fonctions spécifiques* », « *la revalorisation du tarif des vacations SIT à 50 € au lieu de 30 €* » ou bien encore « *la création d'une indemnité de détachement opérationnel de 35 € ou une extension d'un régime d'indemnité journalière existant* ». Or il est anormal qu'un alignement partiel sur le droit commun régissant le temps de travail s'accompagne de compensations qui sont susceptibles en outre de peser de manière pérenne sur les dépenses salariales du programme 161 du budget de l'État. Par ailleurs, ces protocoles et leurs textes d'application ne garantissent pas le respect des normes européennes (cf. *infra*, la deuxième partie du présent chapitre). Un projet d'arrêté modifiant celui du 8 janvier 2002 relatif aux cycles de travail particuliers applicables à certains services relevant de l'administration centrale du ministère de

⁹⁴ Protocole « hélicoptères » du 30 novembre 2016.

⁹⁵ Protocole « avions » du 28 avril 2017.

⁹⁶ Forfait détachement de 11 heures au lieu de 13 heures, forfait CEMPN de 7 heures au lieu de 12 heures et suppression du forfait de 6 heures dit « de découché » lors des escales.

⁹⁷ Pour les personnels navigants contractuels du groupement d'avions, voir le décret n° 2018-952 du 31 octobre 2018, et pour les personnels navigants du groupement d'hélicoptères, le décret n° 2018-951 du même jour. Voir également les arrêtés du 31 octobre 2018 fixant les indices de rémunération et les modalités de répartition de la prime de vol.

l'intérieur prévoit ainsi d'accroître le temps de travail annuel du groupement d'avions de la sécurité civile. Sollicitée par la Cour, la DGAFP a rappelé à cette occasion la nécessité de respecter la durée maximale hebdomadaire de travail de 48 heures.

B - Le temps de travail dans les services départementaux d'incendie et de secours

1 - Les constats généraux

De nombreux SDIS ne respectent pas la durée annuelle légale du travail⁹⁸. La durée théorique et effective de travail est ainsi souvent inférieure à 1 607 heures, quelle que soit la catégorie de personnel considérée.

La situation en Bretagne

Malgré les observations formulées en 2011 par la chambre régionale des comptes de Bretagne, le SDIS des Côtes-d'Armor a maintenu jusqu'à fin 2017 un régime de temps de travail très favorable, tant pour les SPP que les PATS (1 547 heures). Cette différence de 4 % avec la durée légale représente un coût annuel de l'ordre de 0,6 M€. L'établissement public a acté, fin 2017, le principe d'un passage à 1 607 heures au 1^{er} août 2018, sauf pour le personnel du CTA-CODIS (1 547 heures par an). L'augmentation correspondante résulte cependant d'un aménagement favorable du temps de travail des SPP en gardes postées de 24 heures et d'une hausse de la durée d'équivalence, qui a été portée de 16 à 17,1 heures. En définitive, le nombre de gardes à effectuer par les SPP est resté identique.

Le SDIS du Finistère a également retenu une durée annuelle de travail de 1 547 heures, suscitant un surcoût annuel de 418 000 € (dont 219 000 € pour les PATS et 199 000 € pour les SPP hors rang). Ce régime génère en effet la perte de 14 100 heures de travail, dont 8 300 heures (5,3 ETP) de PATS et 5 800 heures (3,7 ETP) de SPP.

⁹⁸ Fixée par le décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 pris pour l'application de l'article 7-1 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 et relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale.

L'écart avec la durée légale de travail s'explique souvent par l'attribution de congés supplémentaires non prévus par les textes (congés liés à l'ancienneté, congés spécifiques pour les agents partant en retraite ou congés applicables à tous les agents). La DGAFP a pourtant rappelé que l'octroi de congés d'ancienneté n'était pas autorisé dans la fonction publique.

En Charente, le coût total des congés irrégulièrement octroyés aux SPP a été évalué à près de 1,9 M€ sur l'ensemble de la période 2011-2016, soit un coût annuel moyen de l'ordre de 310 000 €. Ces congés irréguliers représentent, en équivalent temps plein, près de sept emplois.

En outre, la durée effective du travail constatée dans certains SDIS se révèle parfois inférieure à la durée théorique arrêtée par l'établissement.

En Haute-Corse, seuls 21 % de l'effectif de SPP a effectué en 2016 le quota en vigueur de 82 gardes de 24 heures. S'agissant du temps de service effectif, qui est à rapprocher de la durée légale de travail de 1 607 heures par an, un quart seulement des SPP du département avait atteint ce volume horaire annuel et près de 30 % d'entre eux avaient eu une durée de service effectif inférieure à 1 500 heures.

De même, à La Réunion, le nombre moyen de gardes de 24 heures (G24) effectuées en 2015 s'est établi à 87,67 par SPP, contre 90 en théorie. Les SPP en G24 ont de ce fait effectué en moyenne 1 490 heures de travail, soit 117 heures de moins que la durée légale. La différence représente trois semaines de travail par agent, soit 27,8 ETP et près de 1,5 M€.

En 2016, selon les informations figurant dans le SIRH du SDIS du Pas-de-Calais, les SPP en fonctions dans ce département ont effectué 59 000 heures de moins que le nombre d'heures de travail fixé par le SDIS, soit 80 355 heures de moins que le plancher légal global, ce qui représente près de 50 ETP. Les données disponibles ne permettent d'expliquer qu'une partie de cet écart, qui résulte notamment de jours d'anciennetés accordés à la suite d'une négociation sociale (à hauteur de 13 286 heures), de la prise en charge par le SDIS de la journée de solidarité de ses 859 SPP (21 315 heures), ainsi que de l'attribution aux SPP de 14 jours de récupérations pour astreintes⁹⁹.

Par ailleurs les règles relatives au temps de travail apparaissent souvent éparpillées et peu formalisées. Alors qu'il appartient au CASDIS de se prononcer sur l'organisation et les régimes de travail des

⁹⁹ Le SDIS a pris des mesures pour réduire d'année en année cet écart inexpliqué.

sapeurs-pompiers, plusieurs contrôles ont mis en évidence l'absence de délibérations et de règlement intérieur à jour sur le temps de travail.

Entre 2014 et 2016, le SDIS des Alpes-Maritimes a irrégulièrement appliqué une délibération qui avait été annulée par le juge administratif. Le SDIS des Pyrénées-Orientales met en œuvre un régime du temps de travail défini uniquement par voie de notes de service, le CASDIS n'ayant pris aucune délibération pour le déterminer.

Enfin, certains SDIS modifient par notes de service les délibérations du CASDIS.

Sur le fondement d'une simple note de service, le SDIS de La Réunion a porté à 17,77 heures la durée d'équivalence des gardes de 24 heures qui avait été fixée à 17 heures par une délibération de janvier 2008.

Il a par ailleurs été constaté dans plusieurs SDIS l'absence de règlement intérieur à jour. Ces pratiques ne permettent pas au CASDIS de se prononcer sur l'organisation et la durée de travail des personnels.

L'absence fréquente et persistante¹⁰⁰ de système de suivi et de contrôle automatisé du temps de travail a également été relevée. Cette faiblesse du contrôle de la présence des agents se constate même lorsque celui-ci est rendu obligatoire par le versement à certains personnels d'IHTS, comme dans l'Oise, pour les PATS affectés au siège, ou la Marne¹⁰¹.

Rares sont les SDIS à avoir interfacé les logiciels opérationnels avec les logiciels de gestion de leurs ressources humaines. Les outils informatisés performants mis en place par certains SDIS pour l'élaboration et la gestion des plannings des SPP ne sont souvent utilisés que par les services opérationnels, et plus rarement par les services des ressources humaines.

¹⁰⁰ Le précédent rapport public de 2011 avait déjà relevé ce point.

¹⁰¹ En application de l'article 2 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002 relatif aux indemnités horaires pour travaux supplémentaires. En ce qui concerne le SDIS de la Marne, les anomalies identifiées ont été relevées alors que l'établissement public est doté d'un outil de gestion du temps de travail de l'ensemble de ses agents (le logiciel « AGATT ») et que son règlement intérieur précise les règles applicables en matière de gestion, suivi et contrôle des heures supplémentaires.

Dans le Haut-Rhin, le suivi du temps de travail est assuré au moyen de tableurs à partir des relevés nominatifs d'activité. Le SDIS a cependant prévu la mise en œuvre en 2019 d'un outil d'interface entre les logiciels opérationnels et de gestion des ressources humaines afin d'assurer un suivi global du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels postés.

Le SDIS de l'Yonne a reconnu ne pas disposer de données fiables sur le temps de travail des SPP. Le SDIS de l'Oise n'a quant à lui pas été en mesure de préciser le nombre de gardes effectuées par centre de secours, exception faite du seul CTA-CODIS, qui fonctionne en gardes de 24 et 12 heures.

2 - Le temps de travail des SPP

a) *Les cycles de travail*

La durée de travail des SPP est fixée, comme pour les autres agents de la fonction publique territoriale, à 35 heures hebdomadaires, hors heures supplémentaires, soit une durée annuelle de 1 600 heures, majorée de sept heures au titre de la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 modifié précise les règles concernant spécifiquement le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels, compte tenu de leurs missions. Ce décret autorise notamment les SDIS à prévoir des périodes de gardes de 24 heures (G24), dans la limite de 1 128 heures par semestre, sous réserve que ces gardes soient suivies d'une interruption de service d'une durée au moins égale. Le calcul du temps de travail effectif des SPP est alors réalisé en tenant compte du temps d'équivalence fixé par le CASDIS.

Le temps d'équivalence

Un temps d'équivalence peut être institué pour des corps ou des emplois dont les missions impliquent un temps de présence supérieur au temps de travail effectif. Ce dispositif permet de distinguer le temps de travail productif des périodes « d'inaction », pendant lesquelles l'agent se trouve sur son lieu de travail et à la disposition de son employeur sans pouvoir vaquer librement à ses occupations personnelles. Le temps d'équivalence est celui pendant lequel l'agent sera considéré comme effectuant un travail effectif, même si le temps de présence est supérieur.

L'organisation des régimes de travail en G24 demeure importante dans les SDIS : en 2017, les G24 représentaient encore 47 % des gardes effectuées par les SPP¹⁰². Ce mode d'organisation n'est pourtant pas le plus efficient, comme la Cour l'avait souligné en 2011.

Le recours aux G24 entraîne en effet de nombreuses « gardes blanches » (c'est-à-dire des gardes sans intervention), compte tenu de la mobilisation opérationnelle effective des sapeurs-pompiers, et ne permet pas l'adaptation aux écarts de fréquence et d'intensité des interventions entre les activités nocturnes et diurnes, en semaine et les samedi et dimanche. L'organisation en G24 se révèle par ailleurs très coûteuse, puisqu'elle suppose le recrutement de quatre à cinq SPP pour assurer la présence d'un seul agent de garde chaque jour. Les G24 n'ont donc d'intérêt réel que dans les centres dont l'activité opérationnelle est soutenue et régulière, eu égard aux effectifs postés.

Le cas particulier des marins-pompiers de Marseille

Les marins-pompiers sont très sollicités, de jour comme de nuit. Les taux d'engagement simultané¹⁰³ de 50 %, voire de 80 % des effectifs opérationnels d'un CIS ne sont pas rares. Compte tenu du statut militaire des marins-pompiers, le BMPM n'applique pas de temps d'équivalence qui aboutirait à requalifier les 24 heures de garde en un équivalent plus faible, comme dans les SDIS.

Les marins-pompiers en régime posté, cyclique, travaillent 2 416 heures par an, auxquelles s'ajoutent les astreintes. Cette disponibilité opérationnelle représente un minimum de 101 G24 par an, auxquelles s'ajoutent 30 astreintes à une heure. La réalité est souvent supérieure : avec les gardes liées aux feux de forêt, certains marins-pompiers réalisent plus de 120 G24 par an.

Afin de tenir compte du caractère plus soutenu de l'activité diurne, il existe en outre un complément opérationnel (COP/S) sous forme de gardes de 12 heures, et ce de 10 heures à 22 heures, sur un régime de six jours, dans 10 des CIS de Marseille *intramuros*.

¹⁰² Source : *InfoSdis* 2018.

¹⁰³ Le taux d'engagement simultané permet de mesurer la proportion de sapeurs-pompiers engagés opérationnellement dans un instant donné.

b) Les évolutions de la réglementation : une réduction tendancielle du temps de travail des SPP

Le décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels a réduit la durée équivalente au décompte annuel du temps de travail, lorsqu'il est fait application d'une amplitude journalière de 24 heures. Celle-ci ne peut plus excéder 2 256 heures, contre 2 400 heures précédemment. Le décret a également mis fin à la majoration du temps de travail des SPP logés.

Tableau n° 8 : synthèse des évolutions réglementaires intervenues sur les durées et les coefficients d'équivalence

	2001		2005 ¹⁰⁴		2013	Réduction de la durée maximale
	Durée mini	Durée maxi	Durée mini	Durée maxi	Durée maxi	En %
Durée d'équivalence	2 280	2 520	2 160	2 400	2 256	-9,4

Source : décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001, décret n°2013-1186 du 18 décembre 2013

La tendance à la réduction du nombre de gardes effectuées par les SPP, déjà soulignée par la Cour en 2011, s'est donc poursuivie, avec d'importantes conséquences opérationnelles et financières pour les SDIS.

En Seine-et-Marne, avant le décret du 18 décembre 2013, les SPP devaient effectuer 100 à 120 gardes de 24 heures par an, correspondant à un temps de travail de 2 400 à 2 720 heures en fonction de leurs modalités de logement. La diminution du temps de travail annuel qui a fait suite à l'entrée en vigueur de ce texte correspond à une réduction de sa capacité opérationnelle de 170 postes (soit une baisse de l'effectif de garde journalier départemental de près de 40 sapeurs-pompiers).

En Haute-Saône, seul le centre d'intervention principal de Vesoul a été affecté par la réforme, en passant de 100 à 94 G24 par an. Avec un effectif de 21 SPP, ce CIP aurait dû procéder à deux recrutements de professionnels. Par mesure d'économie, le SDIS a préféré recourir davantage aux SPV.

¹⁰⁴ Le décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 dispose qu'« à compter du 1^{er} janvier 2005, elle [la durée équivalente] ne peut être inférieure à 2 160 heures ni excéder 2 400 heures ».

Dans la Vienne, l'augmentation en 2014 de la durée d'équivalence de 16 à 17 heures par G24 a, malgré l'instauration de gardes de 12 heures, entraîné la perte d'environ 12 000 d'heures de présence. Cette situation de « déficit » de temps de présence de SPP a généré, d'une part, une augmentation des gardes de SPV en centres mixtes et, d'autre part, le recrutement de quatre professionnels entre 2015 et 2016. Ces mesures ont permis au SDIS de respecter le potentiel opérationnel journalier qu'il avait défini pour couvrir les risques courants recensés dans le SDACR.

L'augmentation du temps d'équivalence s'est également poursuivie dans certains SDIS, qui appliquaient déjà une durée d'équivalence inférieure au nouveau plafond.

Le SDIS de la Haute-Corse a augmenté son temps d'équivalence de 120 heures en 2015. Ce nouveau dispositif conduit chaque SPP à participer à cinq G24 de moins par an, alors que ce SDIS appliquait déjà un temps de travail inférieur au seuil réglementaire. Cette évolution a minoré de manière significative le potentiel opérationnel du SDIS. La réduction totale représente en effet 935 gardes, soit l'équivalent de 10,4 ETP¹⁰⁵.

c) Les ambiguïtés de la réglementation

En raison de leur ambiguïté, les dispositions réglementaires actuellement en vigueur laissent coexister plusieurs interprétations du temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels en régime dit « mixte », c'est-à-dire des SPP qui alternent des gardes de 24 heures et des gardes d'une durée plus courte.

Le temps de travail de ces SPP devrait être calculé au prorata des différentes gardes sur la base de la durée équivalente (1 128 heures semestrielles) et de la durée légale (1 607 heures). De nombreux SDIS, comme celui des Hautes-Alpes, prennent cependant pour référence la durée annuelle de travail de 1 607 heures, même lorsqu'un volume important de G24 est inclus dans ces régimes de travail mixtes. Cette interprétation favorable aux intérêts des SPP a pour effet de dégrader l'efficacité des services concernés.

¹⁰⁵ À partir du nombre de gardes annuelles de 24 heures à réaliser par chacun des SPP en fonction dans les 15 CIS concernés par ce dispositif, en prenant pour référence l'ensemble de l'effectif considéré au 31 décembre 2016, à savoir 187 SPP.

d) La grande variabilité des coefficients d'équivalence

En 2016, les durées d'équivalence des gardes de 24 heures étaient comprises entre 16 heures et 19,8 heures, soit un écart de temps de travail suivant les SDIS de près de 25 % pour un même nombre annuel de gardes.

Tableau n° 9 : répartition des durées d'équivalence des gardes de 24 heures par SDIS

Durée d'équivalence (en heures)	De 16 à 16,49	De 16,5 à 16,99	De 17 à 17,49	De 17,5 à 17,99	De 18h à 18,49	De 18,5 à 18,99	19 et plus
Nombre de SDIS	20	14	42	7	6	1	4

Données : InfoSdis

Concrètement, 65 % des SDIS avaient adopté une durée d'équivalence des gardes de 24 heures supérieure à 17 heures. *A contrario*, dans 35 % des SDIS, le temps d'équivalence des gardes de 24 heures était inférieur à 17 heures en 2016¹⁰⁶, laissant craindre un alignement du temps d'équivalence sur cette dernière durée, et donc une réduction du nombre de gardes qu'effectueraient annuellement les sapeurs-pompiers relevant de ce régime.

La DGSCGC ne porte pas le projet d'inscrire la durée quotidienne d'équivalence dans la réglementation, cette compétence relevant des conseils d'administration des SDIS. Toutefois, elle est attentive au respect des plafonds légaux de temps de travail et aux retours d'expérience des SDIS qui expérimentent le transfert des gardes de 24 heures vers les gardes de 12 heures.

e) La grande diversité des régimes de travail des SPP en service opérationnel, y compris au sein d'un même SDIS

Plusieurs régimes de travail sans lien avec les contraintes opérationnelles peuvent coexister au sein des SDIS, comme dans l'Orne, le Pas-de-Calais ou le Gard. Ainsi, les SPP du SDIS d'Ille-et-Vilaine sont amenés à effectuer entre 1 543 heures et 1 589 heures de travail, en fonction de leur centre d'affectation, alors que la durée retenue par le CASDIS s'établit à 1 551 heures par an. La durée annuelle de travail

¹⁰⁶ Données : InfoSdis.

appliquée dans les différents centres résulte en effet de compromis locaux, avalisés par la direction sans aucun souci d'harmonisation.

D'autres SDIS, comme celui de la Loire, ont introduit des dispositions particulières, dérogatoires au droit commun, quant à la durée de travail des sapeurs-pompiers non officiers en section opérationnelle âgés de 50 ans et plus. Leur durée de travail est réduite annuellement d'une garde de 24 heures (ce qui ramène à 59 le nombre de gardes de 24 heures qu'ils ont à réaliser chaque année) ou d'une garde de 12 heures pour les agents du CTA. Certains SDIS, comme celui de la Seine-et-Marne, réduisent le nombre de gardes en fonction de l'ancienneté.

f) Un nombre de gardes effectives inférieur au seuil fixé par le CASDIS

Dans de nombreux SDIS, les SPP effectuent un nombre de gardes inférieur à celui fixé par le CASDIS, du fait de leurs absences (maladies, accidents du travail) ou de leur participation à des formations. Dans ce dernier cas, les heures de formation sont souvent déduites du temps de garde, dans des conditions parfois très favorables aux intérêts des agents concernés. Ces faits avaient déjà été relevés par la Cour en 2011.

Par ailleurs, les SDIS ne respectent que rarement la contrainte semestrielle introduite à l'article 3 du décret n° 2001-1382 du 31 décembre 2001 modifié par le décret n°2013-1186 du 18 décembre 2013. L'annualisation du temps de travail des SPP, que de nombreux SDIS mettent irrégulièrement en œuvre, permet le report du surplus ou du déficit d'heures d'un semestre à l'autre, voire d'une année à l'autre. Cette pratique conduit souvent à faire effectuer par les SPP un nombre effectif de gardes inférieur à celui qui a été délibéré par le CASDIS.

Dans le Lot-et-Garonne, au 31 décembre 2016, et pour l'ensemble des centres, 8 904 heures, soit 3,16 % des heures de travail théoriques, n'avaient pas été effectuées. Dans la Vienne, le système de report des heures de travail d'une année sur l'autre s'est traduit, en 2016, par un déficit moyen de 26 heures par agent dans le centre contrôlé.

Dans son rapport de 2011, la Cour avait recommandé de revoir l'organisation opérationnelle des gardes et de mieux ajuster les effectifs de garde à l'activité prévisible en optimisant les possibilités offertes par les astreintes.

En réponse à cette recommandation, la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises a opposé le fait que l'organisation des moyens au sein des centres d'incendie et de secours « *appartient au conseil d'administration du SDIS et au préfet* » et qu'en vertu du décret du 31 décembre 2011 relatif au temps de travail des SPP, seuls les CASDIS sont compétents pour déterminer les modalités d'organisation du temps de travail dans les services départementaux d'incendie et de secours. Elle invoque également l'article 2 du décret du 12 juillet 2001 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique territoriale, qui autorise l'organe délibérant à réduire la durée annuelle de travail pour tenir compte de sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent.

L'ensemble des éléments présentés *supra* montre cependant que le moment est venu d'aller plus loin dans l'encadrement du temps de travail des sapeurs-pompiers, en demandant au représentant de l'État dans le département de refuser de valider le règlement opérationnel du SDIS si le temps de travail qui en résulte, notamment après prise en compte des durées d'équivalence, est inférieure à la durée légale du travail.

3 - Le temps de travail des autres agents

a) Les agents des CTA et des CODIS bénéficient souvent d'un temps de travail minoré

Selon les SDIS, les centres de traitement de l'alerte (CTA) et les centres opérationnels départementaux d'incendie et de secours (CODIS) peuvent être armés exclusivement de SPP ou de SPP et de PATS. Souvent sollicités pour des gardes longues (12 ou 24 heures), les agents des CTA et des CODIS bénéficient généralement en contrepartie d'un temps de travail réduit, du fait notamment d'un coefficient d'équivalence plus élevé que celui appliqué aux SPP.

Dans les Alpes-Maritimes, les agents des deux centres de traitement de l'appel ne travaillent respectivement que 1 265 heures (CTA de Nice) et 1 320 heures (CTA de Grasse) par an. *A contrario*, la durée annuelle de travail des agents des CTA et des CODIS de l'Allier et de la Lozère est conforme à la réglementation (47 gardes semestrielles de 24 heures en Lozère et 1 608 heures dans l'Allier).

b) Le temps de travail des PATS et SPP en service hors rang

Les PATS et les SPP en service hors rang¹⁰⁷ relèvent des dispositions générales de la fonction publique territoriale. Le temps de travail des intéressés est cependant très souvent inférieur au niveau légal de 1 607 heures, du fait notamment de l'attribution de congés supplémentaires (autorisations spéciales d'absences ou congés avant départ en retraite).

Par ailleurs, certains SDIS font pour ces agents une lecture erronée de la réglementation relative au temps de travail.

Enfin, la durée effective de travail peut parfois s'éloigner de la durée théorique, en l'absence de réel contrôle exercé par le SDIS.

En Haute-Garonne, malgré les observations réitérées de la chambre régionale des comptes Occitanie, ces deux catégories de personnels n'étaient astreintes qu'à 1 483 heures de travail par an. La différence entre le nombre d'heures travaillées et la durée légale actuellement en vigueur représente 13 emplois à temps plein¹⁰⁸. Le SDIS a finalement délibéré en décembre 2017 sur l'augmentation progressive du temps de travail de ces personnels. La durée annuelle de 1 607 heures ne sera cependant atteinte qu'en 2021.

Le SDIS de La Réunion inclut irrégulièrement la pause méridienne dans le calcul du temps de travail. Cette pratique tend à réduire le temps de travail annuel de chaque agent de près de quatre semaines. Il en résulte pour le SDIS une dépense estimée à 1,68 M€ soit 35,2 ETP. La chambre a pu constater que des agents partaient 45 minutes avant l'horaire réglementaire, sans contrôle effectif.

c) L'activité des SPV

Les activités de SPV sont faiblement encadrées. La loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à son cadre juridique définit « *l'engagement citoyen en qualité de sapeur-pompier volontaire comme une activité reposant sur le volontariat et le bénévolat* »¹⁰⁹. Les règles

¹⁰⁷ Les agents placés en service hors rang exercent des fonctions administratives, techniques ou d'expertise. Ils n'effectuent ni gardes postées, ni interventions.

¹⁰⁸ Pour un effectif de 160,9 ETPT.

¹⁰⁹ Dispositions codifiées à l'article L. 723-5 du code de la sécurité interne (CSI).

relatives au temps de travail ne leur sont de ce fait pas applicables¹¹⁰. Il appartient ainsi à chaque SDIS de définir les règles relatives à leur activité. Les SDIS peuvent instituer un volume minimal d'activité annuel, afin d'entretenir la capacité opérationnelle des SPV, ou au contraire chercher à limiter le nombre de leurs vacations, afin d'éviter que certains SPV n'exercent à temps plein une activité réputée bénévole mais indemnisée.

Les volumes minimal et maximal d'activité retenus par les SDIS sont cependant très variables.

Les SPV des Alpes-Maritimes ne sont tenus qu'à 32 heures d'activités opérationnelles et 16 heures de formation par an. Dans l'Eure, en revanche, le règlement intérieur prévoit que les SPV doivent effectuer chaque année au moins 1 200 heures planifiées d'astreinte ou de permanence de commandement, une heure de garde équivalant dans ce cas à 2,5 heures d'astreinte. De même, le nombre de vacations à taux plein est plafonné à 1 000 heures dans les Côtes-d'Armor contre 1 560 dans les Alpes-Maritimes.

Les SPV peuvent être sollicités pour des gardes, de durée variable, ou pour des astreintes. Certains SDIS ont toutefois adopté un régime de disponibilité déclaratif, les SPV n'intervenant et n'étant indemnisés que sur sollicitation expresse du SDIS, et pour le seul temps de leur intervention, comme dans les Hautes-Alpes ou la Haute-Saône.

4 - L'absentéisme

Entre 2011 et 2016, l'absentéisme des SPP a augmenté, à de rares exceptions près, dans tous les SDIS contrôlés. Cette évolution a notamment résulté d'une hausse des accidents de travail et, dans une moindre mesure, des arrêts pour maladie. L'indice de fréquence des accidents des SPP, défini comme le nombre d'accidents de travail ayant causé un arrêt de travail rapporté à 1 000 agents, est ainsi passé de 118,6 en 2011 à 124 en 2016.

Le pourcentage des accidents liés aux activités sportives a baissé pour les SPP : il est passé sur la même période de 47 % à 42 %. Les accidents liés à la pratique sportive restent cependant beaucoup plus nombreux que les accidents constatés sur site d'intervention, dont la part est passée de 21 % en 2011 à 28 % en 2016. La part des accidents de trajet

¹¹⁰ En vertu de l'article L. 723-15 du CSI, « les activités de sapeur-pompier volontaire [...] ne sont pas soumises aux dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail ».

domicile-travail a quant à elle légèrement augmenté. Ils représentaient 3 % des accidents en 2016 (contre 2 % en 2011). Le total des indisponibilités pour arrêts de travail des SPP équivalait en 2016 à 5,05 % des effectifs¹¹¹.

L'évolution de l'absentéisme des PATS est plus contrastée, plusieurs SDIS ayant enregistré une légère diminution (Allier, Alpes-Maritimes, Gard, Loire, Oise). La hausse de l'absentéisme de ces agents s'explique exclusivement par des arrêts de maladie.

D'une façon générale, les taux d'absentéisme constatés sont très variables d'un SDIS à l'autre. Le taux d'absence théorique¹¹², qui mesure l'absentéisme, est généralement plus élevé dans les grands SDIS. Le coût de ces absences est important.

En 2016, toutes causes confondues (y compris les formations), le taux d'absentéisme s'est établi à 1,32 % pour les SPP en Lozère, contre 9,8 % dans le Lot-et-Garonne. Il s'élevait à 6,2 % dans les SDIS de catégorie A, à 4,9 % dans les SDIS de catégorie B et à 5 % dans les SDIS de catégorie C, pour une moyenne nationale de 5,6 % (4,2 % en 2011)¹¹³.

Le coût des absences en 2016 a atteint 1,21 M€ en Haute-Corse, 2,4 M€ (dont 81 % imputables aux SPP) soit 46 ETPT en Ille-et-Vilaine, et 5,38 M€ dans la Loire.

Plusieurs SDIS ont pris des mesures pour lutter contre l'absentéisme. Ces démarches visent à mettre en place des outils statistiques, à développer le contrôle médical, mais également à mettre en œuvre des plans de lutte contre les accidents de trajets ou les accidents liés à la pratique sportive. Certains SDIS ont ainsi restreint, voire interdit la pratique de sports collectifs pendant le temps de travail. Il en va ainsi du SDIS de la Haute-Saône, qui a obtenu des résultats probants et significatifs.

Enfin, certaines règles de décompte des absences tendent à favoriser l'absentéisme. Dans l'Yonne, une absence d'une journée, survenant un jour de garde conduit à opérer un décompte de 16 heures 50 de garde au SPP concerné, alors qu'il bénéficie néanmoins des deux jours de repos suivants.

¹¹¹ Au sens du Bureau international du travail (BIT) (données DGSCGC).

¹¹² (Nombre de jours d'arrêt de travail (ouverts) x 100) / (effectif x 1 607).

¹¹³ Chiffres DGSCGC.

5 - La nécessité de rationaliser les régimes de travail

La maîtrise des dépenses de personnel passe par une rationalisation de l'organisation du travail des SDIS. Définie par les CASDIS, sous réserve de l'approbation du préfet, celle-ci doit être ajustée sur la base des risques et besoins, par nature évolutifs.

Le règlement opérationnel doit fixer les effectifs minimaux à mobiliser, dans chaque centre, et la nature de la mobilisation des sapeurs-pompiers (professionnels et volontaires), les gardes postées, les astreintes, ou les disponibilités. L'évolution de la connaissance des besoins par l'approche statistique permet désormais une évaluation fine par les potentiels opérationnels journaliers (POJ).

Encore faut-il que les SDIS utilisent l'ensemble des leviers mis à leur disposition, mixité des gardes et astreintes SPP-SPV, adaptation des régimes de gardes en fonction des heures de la journée, de la semaine et des samedi et dimanche, prise en compte de l'interopérabilité des centres de secours, voire optimisation du maillage territorial lorsque cela se justifie.

Des délais d'intervention variables

Aux termes de l'article R. 1424-39 du CGCT, « *Les personnels de garde sont susceptibles de partir immédiatement en intervention ; les personnels d'astreinte sont susceptibles de partir en intervention dans un délai fixé par le règlement opérationnel* ».

Les choix organisationnels des SDIS se reflètent dans le POJ. Celui-ci se révèle très variable, tant dans les modalités de sa détermination que dans l'évaluation du nombre de sapeurs-pompiers nécessaires afin de couvrir les risques.

La pertinence opérationnelle de l'organisation mise en place par les SDIS doit être appréciée à l'aune de plusieurs indicateurs. Il en va ainsi du respect des délais d'intervention cibles fixés par le règlement opérationnel, de la capacité des CIS à répondre aux sollicitations opérationnelles enregistrées dans leur ressort et, *a contrario*, du taux de rupture, qui mesure le nombre d'occurrences durant lesquelles l'intervention a été prise en charge par un autre CIS que le centre de premier appel. La capacité des CIS à intervenir dans le respect des

critères réglementaires d'effectifs et d'armement¹¹⁴, le taux d'engagement simultané des SP¹¹⁵ et le nombre de « *gardes blanches* », définies comme les gardes sans intervention, entrent également dans l'appréciation de l'efficacité opérationnelle des SDIS. La pertinence du dernier indicateur, concernant les gardes sans intervention, est cependant contestée par certains SDIS, qui affirment que, par définition, leur organisation doit être dimensionnée de façon à pouvoir répondre à l'ensemble des risques graves auxquels ils sont confrontés, dont l'occurrence est incertaine.

Les contrôles ont mis en évidence plusieurs axes d'amélioration.

D'une part, les SDIS font souvent preuve d'une très grande prudence dans la définition de leur POJ et, par conséquent, dans la détermination des effectifs à mettre en œuvre, avec une possibilité de surdimensionnement.

Or les économies susceptibles d'être générées par l'acceptation d'un taux de rupture légèrement plus important sont importantes. Ainsi, la réduction des effectifs du CSP de Quimper, de 16 agents à 15 le jour et 12 la nuit, engendrerait près de 700 000 € d'économies par an, tout en assurant un taux de rupture inférieur à 1 %.

L'exemple du Finistère

Dans le SDIS du Finistère, le POJ du CSP de Quimper a été fixé à 16 sapeurs-pompier. Cet effectif lui permet de répondre à plus de 99 % des interventions en autonomie. Ainsi, en 2016, le centre n'a dû faire appel à des renforts que durant une période cumulée de 72 heures, ce qui représente un taux de rupture de 0,30 %. Le SDIS a calculé qu'en ramenant l'effectif à 14 sapeurs-pompier, le taux de rupture passerait de 0,30 % à 0,80 %, ce qui, concrètement demanderait aux centres limitrophes d'intervenir à son profit environ 194 heures par an, soit moins de 4 heures par semaine. En affinant le POJ, les simulations ont déterminé un effectif optimisé à 15 sapeurs-pompier en journée et 12 la nuit. Une

¹¹⁴ Certains SDIS choisissent de faire partir des véhicules dont l'armement est inférieur aux normes, ou d'envoyer dans un premier temps un véhicule léger de secours et d'assistance aux victimes, afin d'assurer une première présence, dans l'attente de la disponibilité d'un véhicule doté des moyens humains répondant aux normes.

¹¹⁵ Qui rapporte le nombre de SPP-SPV intervenant de façon simultanée au nombre de sapeurs-pompier de gardes ou d'astreinte.

telle organisation permettrait de réaliser une économie de 400 000 € par an dans la première hypothèse et de 700 000 € par an dans la seconde. Le SDIS fait toutefois valoir qu'un aménagement de ce type aurait des conséquences opérationnelles (risque d'indisponibilité diurne, augmentation possible des délais d'acheminement, etc.).

D'autre part, de nombreux SDIS, comme celui des Côtes d'Armor, maintiennent dans la plupart de leurs centres les mêmes exigences d'effectifs, à toute heure, alors que leur activité est plus faible de nuit et que les conditions de circulation réduisent les délais d'intervention.

Enfin, au quotidien, les SDIS ne respectent pas nécessairement les règles relatives aux effectifs arrêtés dans le règlement opérationnel. Certains centres se retrouvent ainsi en sureffectif (par exemple dans les Alpes-Maritimes) ou, au contraire, en sous-effectifs (Côtes-d'Armor).

La redéfinition des POJ au plus près des besoins et le recours accru aux SPV permettraient de rationaliser les organisations et participeraient à la maîtrise des dépenses de personnel. Cela suppose toutefois de revoir les régimes de travail, l'organisation exclusive en G24 ne permettant pas d'ajuster finement les effectifs aux besoins.

II - La non-conformité à la norme européenne du temps de travail effectué

La directive 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003 encadre le temps de travail afin de garantir la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs. Le temps de travail hebdomadaire moyen, heures supplémentaires comprises, ne peut dépasser 48 heures et le temps de repos doit être de 24 heures tous les sept jours et de 11 heures par tranches de 24 heures. Des dérogations au repos journalier de 11 heures ou au travail de nuit de 8 heures sont possibles, notamment pour les services de sapeurs-pompiers ou de sécurité civile. Toutefois, elles ne peuvent pas porter sur la durée maximale de 48 heures hebdomadaires.

A - La situation au sein des moyens nationaux

La conformité de l'organisation du temps de travail des personnels navigants des groupements d'avions et d'hélicoptères (GASC et GHSC) à la norme européenne encadrant le temps de travail n'avait pas été expertisée jusqu'alors. Les textes publiés en octobre 2018, relatifs aux

protocoles d'accord négociés en 2016 et 2017¹¹⁶, s'accompagnent d'un arrêté ministériel modifiant l'arrêté du 8 janvier 2002 relatif aux cycles de travail particuliers applicables à certains services relevant de l'administration centrale du ministère de l'intérieur, dont le « guichet unique »¹¹⁷ a été saisi pour avis. Cet arrêté a modifié les règles de décompte du temps de travail, non conformes à la réglementation européenne en vigueur, notamment en matière de régimes d'astreinte et de calcul des jours d'aménagement et de réduction du temps de travail. Le texte a notamment accru le temps de travail annuel du groupement d'avions. Un avis du « guichet unique » en date du 15 juin 2018 a rappelé par ailleurs au ministère de l'intérieur la nécessité de respecter la durée maximale hebdomadaire de travail de 48 heures.

L'organisation du temps de travail des pilotes d'hélicoptères est, à la différence des pilotes d'avions, plus régulière sur l'ensemble de l'année. Deux mesures ont été prises visant à remédier aux situations qui pourraient conduire à un dépassement des *maxima* autorisés par la directive européenne. La première est de retenir un seul méridien de référence, en l'occurrence celui de Lyon, pour la définition de la journée et de la nuit aéronautiques qui de ce fait sont les mêmes pour les bases métropolitaines. La multiplicité des références pouvait conduire dans certaines régions à une amplitude de travail quotidien ne permettant pas le respect des 11 heures de repos. La seconde consiste à organiser l'alerte sur quatre jours au lieu de cinq jusque-là et à reporter les temps de récupération à l'issue de celle-ci. La durée maximale de travail hebdomadaire resterait ainsi inférieure aux 48 heures mentionnées dans la directive. Par ailleurs, les consignes permanentes d'opérations devraient permettre de respecter la limitation à 8 heures de la durée du travail de nuit.

B - La situation dans les services départementaux d'incendie et de secours

1 - Des SDIS ne respectent pas le repos réglementaire des sapeurs-pompiers professionnels

Si la plupart des SDIS réussissent à assurer le respect des règles de la directive du 4 novembre 2003, dans les plannings des SPP, hors gardes réalisées dans le cadre du volontariat, le SDIS de l'Eure fait valoir que ses effectifs ne lui permettent pas de respecter la limite maximale de

¹¹⁶ Voir *supra* I-A.

¹¹⁷ Direction du budget / DGAFP.

48 heures hebdomadaires en moyenne. Plusieurs dépassements du temps de travail maximum ont également été relevés au SDIS des Landes. Enfin, certains SDIS (Nord, Hautes-Alpes) se trouvent dans l'incapacité de contrôler le respect des repos réglementaires, du fait des insuffisances de leur système d'information.

2 - Les risques liés au temps de travail des sapeurs-pompiers « sous double statut »

La question se pose de savoir si les SPP « sous double statut » peuvent intervenir comme SPV durant leurs repos réglementaires. Plusieurs SDIS ne tiennent pas compte de ces repos pour la programmation des gardes des intéressés, à l'instar des Landes ou de l'Allier, ou pour l'organisation de formations, indemnisées sous forme de vacations, comme celui des Pyrénées-Atlantiques.

Dans l'Allier, l'absence de contrôle et de récolement entre les plannings de gardes et les activités de volontariat rend impossible le suivi du respect des règles relatives au cumul d'activité et de l'interdiction de prendre des gardes postées pendant les périodes de repos. Le SDIS du Nord est également incapable de vérifier la compatibilité de l'activité de volontariat des SPP sous « double statut » avec le volume maximal d'activité et les règles de repos.

Les SDIS ne sont pas non plus en mesure de contrôler l'engagement des SPP sous double statut lorsqu'ils exercent leur activité de SPV dans des départements limitrophes. Or, le respect des périodes de repos et du temps maximal de travail participe de la prévention des risques professionnels, de la bonne santé des agents et du maintien de leur vigilance en service. En cas d'accident, la responsabilité d'un SDIS pourrait être recherchée, notamment sur le fondement d'un défaut d'organisation du service.

La Cour s'était déjà prononcée, en 2011, sur la nécessité de « mieux encadrer le cumul d'activité des sapeurs-pompiers professionnels en tant que volontaires »¹¹⁸. L'administration a répondu qu'elle n'entendait pas encadrer la possibilité, prévue par le décret, du cumul d'activités professionnelle et volontaire des sapeurs-pompiers. Elle considérait en effet que l'activité de sapeur-pompier volontaire

¹¹⁸ Recommandation n° 2.6 du rapport public thématique de décembre 2011 sur les services départementaux d'incendie et de secours.

n'entre pas dans le champ de la directive du 4 novembre 2003, qui vise la situation des « travailleurs », au sens du droit européen du terme¹¹⁹. Cette analyse a toutefois été remise en cause par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 21 février 2018, *Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak*. Dès lors, la Cour réitère la recommandation qu'elle avait formulée en 2011 (cf. *supra* chapitre. II, I-B-3).

III - La fragilisation du modèle français de sécurité civile

Le « modèle français » de sécurité civile¹²⁰ repose sur la complémentarité entre volontaires et professionnels. Les sapeurs-pompiers volontaires en constituent une composante forte. En effet, ils représentent près de 80 % des effectifs et contribuent à assurer la couverture opérationnelle et territoriale avec un lien de proximité reconnu par la population, en particulier en matière de secours d'urgence à personne (SUAP). La forte progression des interventions réalisées à ce dernier titre constitue un facteur de déstabilisation de ce modèle, que la décision rendue le 21 février 2018 par la CJUE *Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak* menace d'amplifier. Cette jurisprudence a en effet rouvert le débat sur le statut et le régime du temps de travail des sapeurs-pompiers volontaires.

A - La nécessité d'un réaménagement progressif des modalités de recours aux volontaires à la suite de l'arrêt de la CJUE du 21 février 2018, *Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak*

1 - Le sens de la décision de la CJUE

En assimilant les sapeurs-pompiers volontaires à des travailleurs au sens du droit de l'Union et en rappelant que les États membres ne peuvent pas déroger à leur égard aux dispositions de la directive du 4 novembre 2003, l'arrêt de la CJUE du 21 février 2018 remet en question l'employabilité des SPV. Cet arrêt plafonne de fait le temps de travail total annuel des travailleurs à 2 304 heures par an et, sous réserve d'une interprétation objective des conditions d'emploi des SPV par

¹¹⁹ Cf. les articles L. 723-3 et suivants du CSI qui excluent les sapeurs-pompiers volontaires du statut professionnel et affirment leur caractère bénévole (article L. 723-5 du CSI).

¹²⁰ Cf. annexe n° 13.

les juridictions nationales, assimile également les périodes d'astreinte à du temps de travail. Il réduit donc de façon considérable la disponibilité pour les SDIS de ceux des SPV qui exercent à titre principal une autre activité salariée.

Cet arrêt, rendu en réponse à un renvoi préjudiciel de la Cour du travail de Bruxelles (Belgique), n'est pas d'application immédiate, car il ne tranche pas le litige. Les juridictions nationales, saisies d'un problème similaire, seront cependant tenues par cet arrêt. En France, le tribunal administratif de Strasbourg, s'était déjà prononcé en novembre 2017 dans le sens de l'applicabilité aux SPV de la directive du 4 novembre 2003.

Une première décision juridictionnelle nationale relative au temps d'activité des SPV

Le jugement n° 1700145 du 2 novembre 2017 du tribunal administratif de Strasbourg établit que la directive 2033/88/CE est applicable aux SPV, puisqu'ils perçoivent des indemnités horaires qui constituent une forme de rémunération et sont placés dans une relation de subordination. Il a également rappelé que le temps de travail total, par travailleur au sens du droit européen, est limité par la directive à 2 304 heures annuelles. La disponibilité des personnes exerçant une activité salariée pour des activités de SPV s'en trouve *de facto* réduite. Il en résulte logiquement que les SDIS devraient être en mesure de s'assurer du respect de ce plafond annuel d'activité pour tous leurs SPV, en particulier les SPP/SPV et donc de disposer des moyens de contrôle adéquats.

Ce jugement est pour le moment unique et n'a pas fait l'objet d'un appel.

Les autorités françaises étaient intervenues de façon officielle, comme les textes en prévoient la possibilité, auprès de la CJUE, pour l'inviter à conclure à la non-application de la directive du 4 novembre 2003 aux sapeurs-pompiers volontaires dont les conditions d'emploi excluaient, selon elles, la qualification de « travailleurs » au sens de la directive. De fait, les conséquences organisationnelles et budgétaires d'une assimilation des SPV à des travailleurs sont très importantes (cf. *infra*, le point III.A.2 de ce chapitre).

L'exemple du temps de travail des policiers : une mise en conformité sous la contrainte contentieuse

Le ministère de l'intérieur a longtemps considéré que les dispositions de la directive du 4 novembre 2003 sur le temps de travail ne s'appliquaient que partiellement à la police en raison des impératifs de continuité du service de sécurité publique. Aussi n'a-t-il engagé que tardivement, après la fin de la période transitoire autorisée (2004-2010), la transposition de cette directive, sous la pression d'une mise en demeure adressée par la Commission européenne en octobre 2013 sur le temps de travail des officiers de police.

Le décret n° 2017-109 du 30 janvier 2017 a transposé les dispositions de la directive de 2003 aux policiers. Il a mis leur temps de travail en conformité avec la directive mais l'administration est allée au-delà, en acceptant la mise en place d'un cycle de travail inédit, dit « à vacation forte », dont le but est de faire coïncider une semaine sur deux le repos hebdomadaire avec le week-end. Ce nouveau cycle de travail nécessite des effectifs renforcés car il repose sur un roulement de quatre équipes au lieu de trois et comporte des vacances horaires plus longues. Selon la direction générale de la police nationale, sa mise en œuvre nécessiterait la mobilisation de 3 000 à 4 000 emplois supplémentaires de policiers. La Cour a relevé, dans son référé du 21 juin 2018, que la portée juridique et pratique de ce décret était fragile¹²¹.

La CJUE confirme ainsi sa vision large de l'applicabilité de la directive du 4 novembre 2003 : comme précédemment celui des policiers, le temps de travail des personnels de la sécurité civile devra être mis en conformité avec les textes européens. Ce faisant, la Cour de justice rouvre le débat sur le statut juridique des sapeurs-pompier volontaires que d'aucuns avaient cru clos avec l'adoption de la loi du 20 juillet 2011¹²². Elle considère en effet que les directives relatives au temps de travail s'appliquent à l'ensemble des personnels de la fonction publique, y compris aux militaires en tant que « *personnel non civil des administrations publiques* »¹²³.

2 - La nécessité d'identifier les conséquences organisationnelles d'une mise en conformité

Au niveau national, les SPV réalisent en moyenne 34 % des gardes diurnes et 42 % des gardes nocturnes. Cependant cette participation est variable. Elle peut être très importante dans les SDIS ruraux ou de montagne, comme celui des Hautes-Alpes dont la capacité opérationnelle repose presque exclusivement sur les SPV, qui représentent 95 % des effectifs et assurent 92 % du temps d'intervention.

En 2016, le taux d'engagement des SPV, défini comme le rapport entre le nombre d'heures cumulées en intervention par les sapeurs-pompier

¹²¹ Référé de la Cour des comptes du 13 mars 2018 rendu public le 21 juin 2018.

¹²² La loi n° 2011-851 du 20 juillet 2011 relative à l'engagement des sapeurs-pompier volontaires et à son cadre juridique a modifié la loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompier pour affirmer, dans son article premier, 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. [...]* ». Les dispositions correspondantes ont été retranscrites à l'article L. 723-5 du CSI.

¹²³ CJUE 2006, affaire C-132/04 Commission européenne c/. Espagne, arrêt du 12 janvier 2006.

volontaires et le total général des heures réalisées par le SDIS, s'élevait en moyenne nationale à 66 % mais s'inscrivait dans une échelle de 60 % dans les SDIS de catégorie A à 78 % dans les SDIS de catégorie C¹²⁴.

La reconnaissance du statut de travailleurs, au sens de la norme européenne, des SPV, qui limiterait le nombre total d'heures de travail annuelles à 2 304 heures, remettrait fondamentalement en cause l'organisation et le fonctionnement des SDIS, en réduisant fortement la disponibilité des SPV, dont les vacances seraient alors assimilées à du temps de travail. Or les SDIS peinent à couvrir leurs besoins en SPV, qui sont surtout disponibles la nuit. Ainsi, dans l'Allier, 19 des 61 centres d'incendie et de secours constitués de volontaires étaient déjà en sous-effectifs en 2017.

Les conséquences de la jurisprudence *Matzak* pourraient se révéler d'autant plus importantes que le juge de l'Union européenne a introduit la possibilité d'une requalification des astreintes, considérées comme un temps de travail dans le cas des sapeurs-pompiers volontaires ou assimilés. Or les astreintes, qui sont majoritairement effectuées par les SPV (ils assurent 96 % des astreintes de jour et 97 % des astreintes de nuit¹²⁵), permettent aux SDIS d'optimiser leur organisation opérationnelle.

La possible requalification des astreintes en temps de travail

L'astreinte s'entend comme une période pendant laquelle l'agent, sans être à la disposition permanente et immédiate de son employeur, a l'obligation de demeurer à son domicile ou à proximité afin d'être en mesure d'intervenir en cas de besoin, avec des règles d'indemnisation différenciées pour les temps d'astreinte et les temps d'intervention. Les temps d'astreinte sont indemnisés à hauteur de 9 % maximum du montant de l'indemnité horaire de base¹²⁶.

Dans sa décision du 21 février 2018, la CJUE précise que « *le facteur déterminant pour la qualification de « temps de travail », au sens de la directive 2003/88, est le fait que le travailleur est contraint d'être physiquement présent au lieu déterminé par l'employeur et de s'y tenir à la disposition de ce dernier pour pouvoir immédiatement fournir les prestations appropriées en cas de besoin. En effet, il y a lieu de considérer ces obligations, qui mettent les travailleurs concernés dans l'impossibilité de choisir leur lieu de séjour pendant les périodes de garde, comme relevant de l'exercice de leurs fonctions [...]* ».

¹²⁴ Données DGSCGC.

¹²⁵ Données DGSCGC.

¹²⁶ Cf. l'article 7 du décret n° 2012-492 du 16 avril 2012 relatif aux indemnités des sapeurs-pompiers volontaires.

Il convient de relever, enfin, qu'il en va différemment de la situation dans laquelle le travailleur effectue une garde selon le système d'astreinte qui veut qu'il soit accessible en permanence sans pour autant être obligé d'être présent sur le lieu de travail. En effet, même s'il est à la disposition de son employeur dans la mesure où il doit pouvoir être joint, dans cette situation, le travailleur peut gérer son temps avec moins de contraintes et se consacrer à ses propres intérêts. Dans ces conditions, seul le temps lié à la prestation effective de services doit être considéré comme « temps de travail » au sens de la directive 2003/88 [...] ».

La CJUE a considéré en l'espèce que « le temps de garde qu'un travailleur passe à domicile avec l'obligation de répondre aux appels de son employeur dans un délai de 8 minutes, restreignant très significativement les possibilités d'avoir d'autres activités, doit être considéré comme « temps de travail » ».

Elle a ainsi identifié la qualité du temps passé sous astreinte comme critère déterminant de la requalification éventuelle en temps de travail. Les périodes pendant lesquelles le travailleur est obligé de se trouver physiquement dans un lieu déterminé et la contrainte de rejoindre dans un délai fixé le lieu de travail sont ainsi à considérer différemment des périodes de disponibilité, pendant lesquelles le travailleur doit seulement être joignable par son employeur.

Dans ce contexte, la Cour des comptes souligne tout l'intérêt du système de disponibilité, utilisé notamment dans les SDIS de l'Allier, de la Haute-Saône et des Hautes-Alpes, ou de celui des gardes « gracieuses » mis en œuvre dans les Alpes-Maritimes¹²⁷, qui permettent aux agents de se déclarer disponibles pour des interventions, sur la base du volontariat, sans être contraints par les règles de présence physique et d'intervention dans un délai imparti, et qui n'entraînent aucun coût pour les SDIS. Une généralisation de ces dispositifs nécessiterait cependant qu'ils soient prévus réglementairement.

En définitive, la contrainte forte qu'introduit la jurisprudence *Matzak* va obliger les SDIS à rationaliser leur organisation et leur fonctionnement, afin de dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires au financement de leur mise en conformité avec le droit européen.

¹²⁷ Dans les Alpes-Maritimes, cette présence bénévole est le fait de « jeunes » sapeurs-pompiers volontaires qui cherchent à parfaire leur formation, ou de sapeurs-pompiers volontaires du Haut et Moyen Pays qui se déclarent disponibles pour des interventions. Dans ce dernier cas, il s'agit de SPV qui préfèrent être « présents en caserne » et « mobilisables » à tout appel pour répondre à une intervention plutôt que « d'être présents à leur domicile ou sur leur lieu de travail ». Les sapeurs-pompiers volontaires assurant ces gardes gracieuses ne sont indemnisés que s'ils partent en intervention.

3 - L'indispensable évaluation des conséquences financières pour l'État, les SDIS et les collectivités territoriales, de l'assimilation des SPV à des travailleurs

L'assimilation des SPV à des travailleurs entraînerait également d'importantes conséquences financières pour les SDIS. Elle les contraindrait à recruter davantage de SPP ou de SPV, à organisation territoriale et potentiel opérationnel journalier inchangés. En effet, les SPV ayant une activité salariée à temps plein (1 607 heures) ne pourraient plus consacrer que 697 heures par an à leurs activités de SPV, et les SPP sous « double statut », assurant des gardes de plus de 12 heures sur la base maximale autorisée en France de 2 256 heures, ne pourraient plus consacrer que 48 heures à leurs activités de volontaires.

Or le recrutement de nouveaux sapeurs-pompiers, professionnels ou volontaires, engendrerait un important surcroît de dépenses de rémunération¹²⁸. La formation initiale et continue, l'équipement des nouvelles recrues et les charges administratives liées à leur recrutement susciteraient également des dépenses supplémentaires. À ce jour, l'impact budgétaire de cette hausse des dépenses, pour les SDIS et pour les collectivités territoriales qui assurent l'essentiel de leur financement, n'a pas été chiffré avec précision par les acteurs concernés.

Se poserait par ailleurs la question du maintien de l'efficacité opérationnelle des SPV (hors « double statut »). Certains SDIS considèrent en effet qu'elle est conditionnée par une activité minimale annuelle. Cependant, comme indiqué *supra* (cf. le point I.B.3.c de ce chapitre), l'appréciation de ce volume minimal varie fortement d'un SDIS à l'autre.

La jurisprudence européenne fait également peser un risque financier conséquent sur l'État. La CJUE a en effet écarté la possibilité de soustraire, dans leur ensemble, les militaires et les personnels civils, au droit commun. Seules certaines missions exercées par ces personnels, en particulier dans le cas « *d'événements exceptionnels à l'occasion desquels le bon déroulement des mesures destinées à assurer la protection de la population dans des situations de risque collectif grave exige que le personnel (...) accorde une priorité absolue à l'objectif poursuivi par ces mesures afin que celui-ci puisse être atteint* », peuvent

¹²⁸ Si l'ensemble des volontaires devait être engagés comme agents publics à temps partiel, l'augmentation des dépenses serait très significative, en raison des rémunérations et de la compensation des temps de repos et des rotations entre les sapeurs-pompiers.

justifier d'éventuelles dérogations (cf. notamment en ce sens l'arrêt de la CJUE, *Guardia civil*, 12 janvier 2006).

Or le temps de travail de certains personnels de la sécurité civile excède le seuil de 2 304 heures fixé par la directive 2003/88/CE du 4 novembre 2003. C'est notamment le cas des marins-pompiers de Marseille, assujettis à 2 416 heures de travail, hors astreintes (720 heures annuelles). L'assujettissement de ces personnels au droit commun nécessiterait donc également un accroissement de leurs effectifs, compte tenu des besoins opérationnels, et devrait aller de pair avec une rationalisation des cycles de travail.

Les analyses des enjeux d'une pleine application aux sapeurs-pompiers volontaires de la directive européenne de 2003, produites par l'administration et les organisations professionnelles s'efforcent, au-delà des aspects managériaux de la problématique et selon des approches diverses, d'évaluer ce que représentent les SPV en termes « d'équivalents SPP ». C'est ainsi que, selon la Mission Volontariat, le budget alloué à l'indemnisation des SPV (556 M€) permettrait de disposer d'environ 48 000 sapeurs-pompiers contractuels employés à tiers temps¹²⁹, soit 16 000 employés à plein temps. La DGAFP relève, pour sa part, que 42 % des gardes sont assurées par des sapeurs-pompiers volontaires, pour un équivalent budgétaire de 30 000 ETP.

Cependant, ces différentes estimations, opérées à modèle constant, ne tiennent pas compte des effets pouvant résulter, en termes d'efficience, d'une part, de la mise en place d'une gestion des ressources humaines mutualisée avec les départements et surtout professionnalisée (cf. *supra*, dans le chapitre II, le point III.A) et, d'autre part, des décisions à prendre au terme de la revue des missions que les juridictions financières appellent de leurs vœux (cf. *infra*, le point III.B.2). L'exercice est néanmoins intéressant parce qu'il confirme ce que représente l'engagement des SPV dans le système de la sécurité civile en France.

¹²⁹ Cf. rapport de la « Mission Volontariat », p. 35, mai 2018 et Assemblée nationale, rapport de M. Éric Ciotti sur la sécurité civile, projet de loi de finances pour 2019, octobre 2018.

4 - Le choix des autorités françaises

a) Les scénarios envisageables

La France n'a pas transposé aux sapeurs-pompiers volontaires le texte adopté il y a 15 ans, en considérant que les membres des forces de sécurité dans leur ensemble ne sauraient être assimilés à des « travailleurs », *a fortiori* aujourd'hui dans un contexte de menaces et de risques accrus¹³⁰. À la suite de l'arrêt de la CJUE, la question se pose toutefois de savoir si le droit européen est applicable aux SPV au regard des contraintes imposées aux intéressés en France. En effet, dès lors que le SPV signe un contrat, que l'engagement moyen est de onze ans et sept mois, que l'employeur lui donne des directives, transmises par un encadrement, et l'emploi de manière de plus en plus programmée, qu'il perçoit une indemnité horaire (en pratique, une « quasi-rémunération » pour les personnels sous « double statut » SPP/SPV), il paraît devoir être qualifié de « travailleur » au sens de la directive du 4 novembre 2003. En conséquence, la France fait face à une fragilité juridique certaine que la DGSCGC¹³¹ et la plupart des acteurs concernés reconnaissent.

Dans ce contexte, la mise en conformité du modèle français de sécurité civile avec les règles européennes relatives au temps de travail peut emprunter les voies suivantes :

- à brève échéance, appliquer le droit tel qu'interprété par la CJUE et évaluer les possibilités de dérogations ouvertes par la directive et non intégrées en droit national ;
- dans une perspective de moyen terme, négocier avec l'Union européenne une modification de la directive du 4 novembre 2003 propre au volontariat¹³² ou rechercher l'édiction d'un texte européen propre à l'engagement citoyen, de portée plus large.

¹³⁰ Pour les autorités françaises, l'article 17 de la directive du 4 novembre 2003 permet de déroger à certaines dispositions du texte pour les agents chargés de mission de protection des biens et des personnes. L'article 17 comporte notamment un 3. c) iii) visant spécifiquement la continuité du service. C'est sur le fondement de l'article 17 que l'article L. 723-15 du CSI affirme que « *les activités de sapeur-pompier volontaire [...] ne sont pas soumises aux dispositions législatives et réglementaires relatives au temps de travail* ».

¹³¹ Cf. Sénat, audition du DGSCGC devant la commission de la défense nationale et des forces armées, compte-rendu n° 73, 12 septembre 2018.

¹³² Cf. Rapport de la « Mission Volontariat », proposition n° 3, mai 2018.

Ces deux dernières voies supposent des négociations longues et complexes avec l'Union européenne et ses États membres. Elles pourraient, par ailleurs, apparaître comme contrevenant à l'objectif de « *protection de la sécurité et de la santé des travailleurs* » porté par la directive de 2003 alors même que la France a été à l'origine de ce texte. L'encadrement de la durée annuelle du travail vise en effet à protéger les sapeurs-pompiers, mais aussi les personnes auxquelles ils portent secours, en garantissant le caractère pleinement opérationnel des intervenants et la sécurité des opérations.

La première voie, qui ne peut qu'apparaître centrale en l'état du droit, serait certes de nature à engendrer des coûts supplémentaires. Par là-même, elle contraindrait toutefois les SDIS et les moyens nationaux de la sécurité civile à un salutaire réexamen de leurs organisations opérationnelles afin d'en améliorer l'efficacité.

b) L'orientation retenue par les pouvoirs publics

Au printemps 2018, la « Mission Volontariat » refusait la « *professionnalisation à temps partiel* » des sapeurs-pompiers¹³³. Le 29 septembre 2018, lors du congrès national des sapeurs-pompiers, le ministre d'État, ministre de l'intérieur, a annoncé que « *la France prendrait une initiative pour faire valoir auprès de la Commission européenne la spécificité de son modèle, et la nécessité qu'il soit préservé* »¹³⁴. L'objectif est de « *pérenniser et sécuriser juridiquement les principes à la base de l'organisation nationale du volontariat* »¹³⁵.

Le ministère de l'intérieur avait indiqué en mars 2018 à la Cour que la décision de la CJUE « *[faisait] actuellement l'objet d'une expertise conjointe avec les services du secrétariat aux affaires européennes afin d'en tirer toutes les conséquences sur le modèle de sécurité civile*

¹³³ Cf. Rapport de la « Mission Volontariat », proposition n° 3 précitée.

¹³⁴ Cette orientation a été confirmée le 23 octobre en séance publique au Sénat par M. Laurent Nuñez, secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur. Par ailleurs, le 15 novembre 2018, la commission des affaires européennes du Sénat a demandé à la Commission européenne de prendre « *une initiative législative visant à modifier l'article 17 de la directive 2003/88/CE de manière à élargir le champ d'application des dérogations relatives au repos journalier, au temps de pause, au repos hebdomadaire, à la durée du travail de nuit et aux périodes de référence afin que ces dérogations assurent la préservation du volontariat et du bénévolat des interventions des sapeurs-pompiers* ». Elle a également exprimé son souhait « *que la Commission engage une réflexion de plus long terme visant à établir, le cas échéant, un acte législatif européen permettant de garantir les spécificités du volontariat dans l'exercice des missions de sécurité civile* ».

¹³⁵ Cf. Plan d'action pour relancer le volontariat (2019-2021), mesure n° 15.

français » et que, « *quelles que soient les conclusions de ces travaux, un texte particulier devr[ait] être pris, les textes actuels n'ayant pas vocation à s'appliquer à des non-fonctionnaires* ». Afin de cerner précisément les impacts potentiels réels de cette décision sur les SDIS, une enquête a été lancée auprès d'eux par le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises à la fin du mois d'août 2018. Début novembre 2018, « *la DGSCGC restait dans l'attente des réponses de l'ensemble des SDIS pour finaliser l'analyse* ». Il apparaît donc que l'annonce ministérielle de septembre 2018 a été faite publiquement avant l'achèvement de l'étude d'impact.

L'Assemblée des Départements de France soutient le principe d'une renégociation du texte européen par le Gouvernement afin d'obtenir l'exclusion des SPV du champ d'application de la directive du 4 novembre 2003. Elle considère en effet qu'à défaut de cette exclusion, le modèle français de sécurité civile fondé sur l'engagement citoyen, qu'elle juge pertinent, serait remis en cause et que le coût qui en résulterait serait difficilement supportable pour ses financeurs.

Les auditions réalisées dans le cadre de la contradiction du présent rapport ont montré que la DGSCGC était aujourd'hui engagée dans une double démarche : d'une part, elle décline à court terme des mesures qui s'efforcent de rendre l'organisation du travail compatible avec le droit européen, notamment en matière de durée maximale de travail et de respect des temps de repos¹³⁶ ; d'autre part, en liaison avec le Secrétariat général pour les affaires européennes, elle prépare à moyen-long terme une renégociation du texte européen afin d'obtenir l'exclusion des SPV du champ d'application de la directive ou la négociation d'un texte applicable spécifiquement aux sapeurs-pompiers, voire plus largement aux forces de sécurité chargées de la protection des biens et des personnes.

B - L'urgence d'une revue des missions de la sécurité civile

Les SDIS sont confrontés à une forte contrainte entre la stabilité de leurs effectifs globaux et l'accroissement continu des sollicitations opérationnelles dont ils sont l'objet, qui est essentiellement imputable au secours d'urgence à personne (SUAP - cf. *supra*, dans le chapitre I, le

¹³⁶ En ce sens, voir l'évolution récente du régime applicable aux personnels des groupements d'avions et d'hélicoptères de la sécurité civile ou bien l'orientation prise par la DGSCGC concernant les sapeurs-pompiers sous double statut en fonctions dans les SDIS.

point II.C.2). En effet, la part du SUAP dans la durée totale des interventions des services départementaux d'incendie et de secours est passée de 57 % en 2012 à 63 % en 2017. Les quelque 3,9 millions de sorties réalisées en 2017 au titre de cette mission ont représenté près de 84 % du nombre total des interventions des SDIS¹³⁷, contre 7 % pour les interventions relevant de la lutte contre les incendies. Cette évolution n'est pas durablement soutenable.

1 - Le système a atteint ses limites opérationnelles

Dans son rapport public annuel pour 2004, la Cour avait déjà souligné la nécessité d'améliorer la coordination entre les SDIS et les SAMU en matière de secours d'urgence à personne. Les conclusions sur le suivi de ces observations ont été publiées dans le chapitre du rapport public annuel pour 2007 traitant des urgences médicales.

Un arrêté intérieur-santé du 24 avril 2009 met en œuvre le référentiel commun sur l'organisation du secours à personne et de l'aide médicale urgente. La circulaire intérieur-santé du 5 juin 2015 relative à l'application de cet arrêté a marqué un progrès dans la définition du périmètre de la mission de secours d'urgence aux personnes et de ses conditions d'exercice par les services d'incendie et de secours en collaboration avec les SAMU. Le référentiel y a été réaffirmé comme le cadre commun d'organisation de cette mission en tout lieu, sans exception. Ses grands principes (le « départ réflexe », la réponse graduée, les bilans simplifiés) ont été confirmés et des clarifications sont apportées.

À la suite des recommandations formulées par l'IGAS et l'IGA dans un rapport commun de juin 2014 portant évaluation de l'application du référentiel commun, la direction générale de l'offre de soins et la DGSCGC ont élaboré conjointement une « feuille de route santé-intérieur » dont l'axe 1 est relatif à la clarification des missions et à la coopération des acteurs mobilisables dans ce domaine. C'est ainsi que, comme tout infirmier diplômé d'État, un infirmier sapeur-pompier (ISP) peut, avant l'intervention d'un médecin et sous certaines conditions, initier des protocoles infirmiers de soins d'urgence (PISU) en raison du

¹³⁷ Source *InfoSdis, édition* 2018. Les sorties effectuées au titre du SUAP représentaient 54 % des interventions en 1988.

bénéfice attendu pour le patient d'une réponse urgente et formalisée jusqu'à l'intervention d'un médecin¹³⁸.

En 2016, la mission commune d'information du Sénat sur l'évolution de l'activité des SDIS en matière de secours à personne¹³⁹ a dressé, au terme de ses auditions et de ses déplacements, un bilan mitigé de l'application de ce référentiel commun, en mettant en évidence plusieurs dysfonctionnements. Elle a proposé dix mesures pour améliorer la coordination des acteurs du secours, optimiser les moyens des SDIS et planifier plus efficacement les risques. Cependant, très peu ont été effectivement mises en œuvre. C'est ainsi que la mutualisation physique des plateformes d'appel « 15/18 », mesure pourtant fondamentale, reste encore aujourd'hui minoritaire. Une quinzaine de SDIS seulement ont créé une plateforme commune avec le SAMU. Avec la construction d'un bâtiment commun, le SDIS de l'Ain a poussé plus loin sa coopération avec le SAMU¹⁴⁰.

2 - Des solutions efficaces restent à trouver

La multiplicité des numéros d'appel d'urgence plaide pour l'interfaçage des plateformes d'urgence. Le décret portant création de l'agence du numérique de la sécurité civile (ANSC), publié le 8 octobre 2018, prévoit des possibilités d'interopérabilité entre les différents dispositifs d'appel d'urgence (15, 17, 18). Le ministère chargé de la santé sera associé à ces travaux par le biais notamment de sa représentation au conseil d'administration de l'agence. Il importe maintenant que ces possibilités d'interopérabilité, dont la mise en place d'un numéro unique¹⁴¹, se concrétisent rapidement.

La croissance de leurs interventions en matière de secours à personne pèse financièrement sur les SDIS ainsi que sur les départements et « le bloc communal » qui contribuent à leur financement : aux coûts de

¹³⁸ Cf. la circulaire interministérielle n° DGOS/R2/DGSCGC/2015/190 du 5 juin 2015 et la note d'information n° DGOS/R2/2016/244 du 22 juillet 2016 relatif aux protocoles infirmiers de soins d'urgence (PISU).

¹³⁹ Sénat, C. Troendlé et P.-Y. Collombat, *Mission commune d'information sur l'évolution de l'activité des SDIS en matière de secours à personnes*, 2016.

¹⁴⁰ Sur près de 44 000 interventions réalisées en 2017 dans ce département, les « SUAP » en représentaient environ 33 000, soit 75 %. Le SDIS de l'Ain a précisé à la Cour que, ces dernières années, sa coopération avec le SAMU s'était renforcée grâce à la mise en place, pour la gestion des demandes de secours, d'arbres décisionnels communs permettant de contenir l'évolution de l'activité opérationnelle des deux structures.

¹⁴¹ Le « 112 » remplaçant le 15, le 17 et le 18.

formation non négligeables des personnels et à ceux élevés de sortie et d'assistance aux personnes s'ajoutent les frais d'acquisition de véhicules et d'équipements onéreux. Afin de réduire les coûts financiers liés aux véhicules de secours et d'assistance aux victimes (VSAV), des SDIS ont opté pour une solution technique basée sur le transfert de cellule (la caisse) ; le coût de revient d'une telle opération est ainsi réduit par rapport à l'acquisition d'un véhicule neuf. D'autres utilisent des « véhicules légers infirmiers » (VLI) en complément.

En dépit de mesures expérimentées au niveau local, l'augmentation régulière des missions consacrées au SUAP et leur complexification n'apparaissent pas soutenables à court-moyen terme. Du fait d'une « sur-sollicitation » des équipages de premier secours mais aussi du personnel œuvrant à la coordination médicale, la question se pose de la possibilité, d'une part, pour les SDIS de contenir une activité en hausse continue et, d'autre part, pour leurs financeurs de continuer à assumer l'essentiel du coût de l'inflation de la demande. Selon le projet annuel de performances pour 2019 du programme 161 du budget de l'État, « *les conclusions du rapport conjoint IGA-IGAS sur le secours d'urgence aux personnes permettront en 2019, avec le réseau des services d'incendie et de secours, de mener les travaux nécessaires en la matière, tant en termes de pilotage de ces missions que de doctrine, et en lien avec l'ensemble des acteurs concernés* ». Le directeur général de la sécurité civile et de la gestion des crises, responsable du programme, fait ici référence à un récent rapport d'inspection qui a notamment identifié quatre scénarios d'évolution de la réception et du traitement des appels d'urgence après avoir analysé les exemples européens¹⁴². La direction générale de l'offre de soins (DGOS) et la DGSCG, en s'appuyant sur le travail des inspections, ont identifié cinq premières mesures prioritaires à mettre en œuvre par les deux ministères¹⁴³. Au-delà de ces mesures, le ministère des solidarités et de la santé a précisé que « *une attention particulière [serait] accordée au renforcement de la démarche qualité et de gestion des risques dans les SAMU-centres 15, à la réforme du*

¹⁴² Évaluation de la mise en œuvre du référentiel du secours d'urgence à personne et de l'aide médicale urgente et propositions d'évolutions, rapport conjoint de l'IGA et de l'IGAS, tomes I et II, octobre 2018.

¹⁴³ Les cinq mesures consistent à : tendre vers la généralisation des coordonnateurs ambulanciers au sein des SAMU ; réduire l'attente des sapeurs-pompiers au sein des services d'urgence ; permettre aux SDIS d'effectuer des interventions à la demande du SAMU à 2 sapeurs-pompiers ; mettre en place et dynamiser la concertation entre les SDIS, les SAMU et les agences régionales de santé ; se tenir mutuellement informés des évolutions de moyens en place sur le territoire, notamment en ce qui concerne l'évolution de la cartographie hospitalière.

transport sanitaire urgent et à la clarification des missions de secours d'urgence à personnes (SUAP) et de l'aide médicale urgente (AMU) ». Il a indiqué que la question du « numéro unique » ferait l'objet de travaux complémentaires. En outre, il a été convenu, au niveau national, d'entreprendre la réécriture du référentiel SUAP-AMU du 25 juin 2008 au fur et à mesure des travaux et de leurs avancées.

La Cour constate que le « SUAP », dont relevaient 54 % des 3,4 millions d'interventions réalisées en 1988, en représente 84 % trente ans plus tard. La tendance n'est donc pas nouvelle et devrait se prolonger. L'ensemble des facteurs évoqués *supra*, le vieillissement de la population et l'accroissement des risques (attentats, événements météorologiques extrêmes) devraient en effet se traduire mécaniquement par un surplus d'interventions.

Aussi, pour les années à venir, la Cour recommande que, dans un souci d'efficience, il soit procédé à une revue des missions des services d'incendie et de secours, en particulier en ce qui concerne la place du secours à personne : quelle stratégie, quelles solutions, quels outils concevoir¹⁴⁴ ? Quels emplois et quelles compétences prévoir ? Cet exercice de clarification de l'étendue des missions propres des SDIS n'est pas exclusif, d'une part, d'un réexamen interministériel, en lien avec le ministère de la santé, du cadre normatif défini en 1986 et du « référentiel commun », d'autre part, du développement de la réponse paramédicale, voire d'un éventuel élargissement des compétences des sapeurs-pompiers vers des gestes considérés aujourd'hui comme médicaux, permettant des interventions plus souples et rapides des services de santé des SDIS.

La Cour souligne enfin que la récente confirmation, par la CJUE, de l'applicabilité aux SPV de la directive du 4 novembre 2003 sur le temps de travail, rend cette revue des missions urgente. En toute hypothèse il importe qu'elle soit conduite en cohérence avec l'exercice que le Gouvernement a prévu de conduire par ailleurs, de mise en conformité avec le droit européen de l'organisation du temps de travail des personnels de la sécurité civile.

¹⁴⁴ Les questions apparaissent diverses : Comment contenir cette activité ? Faut-il se concentrer sur les interventions relevant de l'urgence et fixer un seuil d'acceptabilité du temps d'activité opérationnelle pour le « secours à personne » ? Comment conserver un niveau de réponse opérationnelle optimum ? Est-il possible d'améliorer la fluidité des opérations de secours ? Quelle remise à jour du modèle d'organisation, des moyens et de la régulation médicale faut-il prévoir ?

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les organisations du temps de travail des différents personnels de la sécurité civile se révèlent variées et peu cohérentes. Elles dérogent souvent aux règles de droit commun. L'obligation de mener une réflexion sur la comptabilité de ces organisations avec les normes européennes offre l'occasion de les optimiser.

Cet exercice doit s'accompagner d'une revue des missions des services départementaux d'incendie et de secours. En effet, l'augmentation régulière des interventions consacrées au secours d'urgence à personne et leur complexification n'apparaissent pas soutenables au regard des moyens que les collectivités territoriales peuvent durablement consacrer au financement des SDIS.

Compte tenu de ces éléments, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 7. inviter les préfets à subordonner la validation des règlements opérationnels à la démonstration que le temps de travail qui en résulte, le cas échéant après prise en compte des durées d'équivalence, est conforme à la durée légale [État] ;*
 - 8. adopter un plan de mise en conformité de l'organisation du temps d'activité des sapeurs-pompiers volontaires avec le droit européen et mieux encadrer les activités et le temps de repos des sapeurs-pompiers sous « double statut » (SPP/SPV) [État et SDIS] ;*
 - 9. procéder à une revue des missions des services d'incendie et de secours, en ce qui concerne en particulier le secours d'urgence à personne [État et SDIS].*
-

Conclusion générale

À l'issue de l'enquête, la Cour constate que les principales recommandations concernant les rémunérations et le temps de travail des sapeurs-pompiers qu'elle avait formulées dans le rapport publié en 2011 n'ont généralement pas été mises en œuvre par les acteurs concernés. Elles restent pourtant plus que jamais d'actualité. En effet, la gestion des régimes indemnitaires des personnels de la sécurité civile est entachée de nombreuses irrégularités, dont l'élimination permettrait aux services et établissements concernés de réaliser d'importantes économies. L'État a peu contribué, jusqu'à présent, à l'amélioration de la maîtrise de la dépense salariale des SDIS, qui ne constitue pas non plus une priorité pour ces derniers. La gestion des ressources humaines doit relever le défi de la professionnalisation, tant en ce qui concerne les moyens que les systèmes d'information. Le pilotage du temps de travail des personnels demeure insuffisant.

Compte tenu des contraintes financières auxquelles sont confrontés les départements, qui sont les principaux financeurs des SDIS, l'amélioration de la maîtrise de leurs dépenses est une priorité. Elle passe par l'adoption de mesures pour rationaliser l'organisation opérationnelle des services ; elle suppose également une gestion plus rigoureuse des carrières, des rémunérations accessoires et du temps de travail, ainsi que davantage de mutualisations avec les services du département et entre SDIS. L'amélioration de l'efficacité des dépenses requiert par ailleurs une meilleure coordination entre les intervenants, notamment entre les SDIS et les SAMU. Il est impératif que l'État joue pleinement son rôle dans la maîtrise des dépenses, au niveau central comme au niveau territorial.

Socle du « modèle français » de secours et de gestion des crises, le volontariat des sapeurs-pompiers est au cœur des mutations et des tensions qui traversent les services d'incendie et de secours, confrontés à un « effet de ciseaux » entre la stagnation de leurs effectifs et l'accroissement continu de leur sollicitation opérationnelle, au quotidien comme en situation exceptionnelle, du fait de leur ancrage dans les territoires et de la rapidité de leur réponse aux besoins de protection des populations. Sur les 247 000 sapeurs-pompiers en activité en France, quelque 195 000 sont des sapeurs-pompiers volontaires. Un nouveau plan de volontariat pour les

sapeurs-pompiers a été annoncé en septembre 2018 par le ministre de l'intérieur avec l'objectif de pérenniser cet engagement altruiste, de renforcer son attractivité et d'ouvrir davantage son recrutement afin de dépasser le seuil des 200 000 hommes et femmes engagés.

Les évolutions sociologiques ont conduit au glissement progressif d'une fraction du volontariat depuis son modèle originel vers une forme de professionnalisation, et celles de l'activité ont mené, depuis une trentaine d'années, les sapeurs-pompiers à devenir les principaux acteurs du secours d'urgence aux personnes.

Si le sapeur-pompier volontaire est indéniablement un « travailleur » à qui les protections minimales de la directive européenne 2003/88/CE du 4 novembre 2003 doivent en principe s'appliquer, ce n'était pas là l'option défendue jusqu'à présent par les pouvoirs publics. Il leur appartient désormais de tirer les conséquences de la décision de la Cour de justice de l'Union européenne du 21 février 2018 qui a le mérite de révéler les ambiguïtés du modèle français. En l'état du droit, le scénario de la mise en conformité avec le droit européen apparaît incontournable à court terme. Il est essentiel à cet égard que l'État, les SDIS et les collectivités territoriales identifient les conséquences organisationnelles et financières de l'application de la directive et évaluent le risque de requalification des astreintes.

La Cour a noté que le Gouvernement entendait prendre une initiative auprès de l'Union européenne pour qu'à moyen terme, le volontariat soit exempté de l'application de la directive sur le temps de travail. Elle souligne que dans l'intervalle, c'est aux autorités d'emploi des sapeurs-pompiers qu'il revient d'envisager – dans le cadre de leur obligation générale de sécurité – les mesures individuelles et collectives propres à prévenir les risques auxquels sont confrontés les personnels et, indirectement, les personnes auxquelles il est porté secours.

Le dispositif français de sécurité civile présente la particularité d'être un système dual, dont le « double statut » est un élément clef de l'équilibre. Il est aujourd'hui fragilisé et doit être refondé tant en ce qui concerne l'étendue des missions que s'agissant de l'organisation opérationnelle, de la maîtrise de l'évolution des charges salariales et de la gestion du temps de travail des services et des agents concernés. Il importe que sur ces différents points, les autorités nationales et locales compétentes opèrent des choix clairs et coordonnés.

Récapitulatif des recommandations¹⁴⁵

En ce qui concerne l'État, les SDIS et les départements :

1. procéder à une revue des missions des services d'incendie et de secours, en ce qui concerne en particulier le secours d'urgence à personne ;
2. adopter un plan de mise en conformité de l'organisation du temps d'activité des sapeurs-pompiers volontaires avec le droit européen et *mieux encadrer les activités et le temps de repos des sapeurs-pompiers sous « double statut » (SPP/SPV) ;*
3. appliquer la modulation des indemnités allouées aux personnels de la sécurité civile, en utilisant de manière effective les critères prévus par les dispositions en vigueur.

En ce qui concerne l'État :

4. dresser le bilan financier des réformes statutaires réalisées depuis 2012 et ne pas lancer de nouvelles réformes, notamment au titre de la relance du volontariat, sans en avoir préalablement évalué le coût ;
5. inviter les préfets à subordonner la validation des règlements opérationnels à la démonstration que les régimes de garde et astreintes prévus par les SDIS sont les mieux adaptés à leurs besoins opérationnels et que le temps de travail qui en résulte, le cas échéant après prise en compte des durées d'équivalence, est conforme à la durée légale ;
6. *limiter réglementairement le nombre de groupements que peut créer un SDIS, en particulier les groupements fonctionnels.*

¹⁴⁵ Les points qui avaient déjà fait l'objet des recommandations de la Cour dans son rapport public de décembre 2011 sont signalés par des italiques.

En ce qui concerne les SDIS :

7. *adapter l'organisation des secours dans le cadre de la déclinaison opérationnelle du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques, notamment au niveau du règlement opérationnel et du règlement intérieur ;*
8. faire du débat d'orientation budgétaire et du rapport annuel sur les ressources et les charges prévisibles des SDIS des outils d'information, de transparence et de prospective financières en matière de RH ;
9. améliorer les SIRH pour s'assurer régulièrement de l'adéquation et de l'efficacité de l'organisation des SDIS, au regard des besoins opérationnels et du calcul du temps de travail.

En ce qui concerne les départements :

10. objectiver le soutien financier apporté aux SDIS et, dans un contexte de tension budgétaire, le conditionner à la mise en œuvre de mesures d'économie (maîtrise de la masse salariale, mutualisation des fonctions support).

Liste des sigles utilisés

BMPM :	Bataillon de marins-pompiers de Marseille
BSPP :	Brigade de sapeurs-pompiers de Paris
CAS :	Compte d'affectation spéciale
CASDIS :	Conseil d'administration du SDIS
CEMPN :	Centre d'expertise médicale du personnel navigant
CGCT :	Code général des collectivités territoriales
CIS :	Centre d'incendie et de secours
CODIS :	Centre opérationnel départemental d'incendie et de secours
CNFPT :	Centre national de la fonction publique territoriale
CPI :	Centre de première intervention
CPI NI :	Centre de première intervention non intégré
CTA :	Centre de traitement de l'appel
CS :	Centre de secours
CSP :	Centre de secours principal
CJUE :	Cour de justice de l'Union européenne
DGSCGC :	Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises
EJG :	Effectif journalier de garde (voir POJ)
EMIZ :	État-major zonal
ENSOSP :	École nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers
EPCI :	Établissement public de coopération intercommunale
EPIDIS :	Établissement public interdépartemental d'incendie et de secours
ESOL :	Établissement de soutien opérationnel et logistique de la sécurité civile
ETP :	Emploi équivalent temps plein
ETPT :	Emploi équivalent temps plein travaillé
FORMISC :	Formations militaires de la sécurité civile
GASC :	Groupement d'avions de la sécurité civile
GDO :	Guide de doctrine opérationnelle
GHSC :	Groupement d'hélicoptères de la sécurité civile
GNR :	Guide national de référence
G24 :	(ou 12, 10 ou 8) : garde de 24 (ou de 12, 10 ou 8) heures

GPEEC :	Gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences
GVT :	Glissement vieillesse technicité
IAT :	Indemnité d'administration et de technicité
IFTS :	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IHTS :	Indemnité horaire pour travaux supplémentaires
PATS :	Personnel administratif, technique et spécialisé
PFR :	Prestation de fidélisation et de reconnaissance
NPFR :	Nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance
POJ :	Potentiel opérationnel journalier (voir EJG)
PPCR :	Protocole de modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations
RI :	Règlement intérieur du SDIS
RO :	Règlement opérationnel du SDIS
SAMU :	Service d'aide médicale d'urgence
SDACR :	Schéma départemental d'analyse et de couverture des risques
SDIS :	Service départemental d'incendie et de secours
SDMIS :	Service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (du Rhône)
SGA :	Système de gestion de l'alerte
SIRH :	Système d'information en ressources humaines
SMUR :	Service mobile d'urgence réanimation
SPP :	Sapeur-pompier professionnel
SPV :	Sapeur-pompier volontaire
SSSM :	Service de santé et de secours médical
SUAP :	Secours d'urgence aux personnes
TBMG :	Taux brut moyen du grade
UIISC :	Unité d'instruction et d'intervention de la sécurité civile

Annexes

Annexe n° 1 : les services d'incendie et de secours.....	124
Annexe n° 2 : échantillon des SDIS contrôlés dans le cadre de l'enquête	128
Annexe n° 3 : le schéma d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et les documents opérationnels.....	129
Annexe n° 4 : le potentiel opérationnel journalier (POJ) des services d'incendie et de secours	130
Annexe n° 5 : NexSIS, futur logiciel commun de gestion de l'alerte	131
Annexe n° 6 : le coût sur sept ans de la réforme de la filière professionnelle amorcée en 2012.....	132
Annexe n° 7 : évolution comparée des effectifs et coûts de personnel de la sécurité civile (services de l'État et SDIS)	133
Annexe n° 8 : dépenses de personnel des SDIS par habitant	134
Annexe n° 9 : les mesures d'incitation à la fidélisation des SPV.....	135
Annexe n° 10 : coût de rémunération du personnel titulaire et coût de l'indemnisation des volontaires par habitant.....	136
Annexe n° 11 : le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels (SPP)	138
Annexe n° 12 : le régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (SPV).....	139
Annexe n° 13 : les services de secours et de lutte contre l'incendie dans d'autres pays européens.....	140

Annexe n° 1 : les services d'incendie et de secours

Au 1^{er} janvier 2017, 246 746 sapeurs-pompiers professionnels et volontaires étaient répartis dans **6 528 centres** d'incendie et de secours (brigade de sapeurs-pompiers de Paris et bataillon de marins-pompiers de Marseille compris).

Les centres d'incendie et de secours

Les articles L. 1424-1 et R. 1424-39 du CGCT définissent trois catégories de centres d'incendie et de secours (CIS), qui sont créés et classés par arrêté préfectoral en fonction du schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et du règlement opérationnel :

- Les centres de secours principaux (CSP) doivent être en mesure d'assurer simultanément au moins un départ en intervention de lutte contre l'incendie, deux départs pour une mission de secours d'urgence aux personnes et un départ en intervention ;
- Les centres de secours (CS) doivent être capables d'assurer simultanément au moins un départ en intervention de lutte contre l'incendie ou un départ de mission de secours d'urgence aux personnes et un autre départ en intervention ;
- Les centres de première intervention (CPI) doivent être en mesure d'assurer au moins un départ en intervention.

Les CPI non intégrés

Les CPI non intégrés (CPI NI) se caractérisent généralement par la faiblesse de leurs effectifs. Les missions qui leur sont dévolues sont limitées, sauf établissement de conventions avec le SDIS¹⁴⁶, au seul territoire de la commune ou de l'EPCI dont ils dépendent. La fermeture des CPI NI ne répondant plus aux besoins opérationnels est généralement suggérée par les directeurs des SDIS concernés¹⁴⁷.

En 2011, on dénombrait 28 départements dont une partie des centres d'incendie et de secours dépendaient des communes ou de leurs regroupements. En 2018, 20 départements se trouvaient encore dans cette situation, parmi lesquels celui du Nord qui ne comptait plus qu'un CPI non

¹⁴⁶ Ainsi, dans l'Yonne, douze des 84 CPI NI n'ont pas conventionné avec le SDIS, ce qui réduit d'autant leur caractère opérationnel.

¹⁴⁷ C'est le cas dans l'Aube, qui compte encore 224 CPI NI.

intégré. À trois exceptions près, les SDIS concernés se situent tous dans le quart nord-est, allant du Nord à l'Ain. Dans le même temps, le taux d'intégration des SPV est passé de 91 % à 94 %. Au plan national, en effet, le nombre des SPV non intégrés a assez sensiblement diminué, passant de 16 880 en 2011 à 12 156 en 2018.

Les communes et intercommunalités concernées sont attachées à la pérennité des CPI NI et financent l'équipement, les véhicules et l'infrastructure de ces centres. Cela résulte d'une culture du secours local ancienne et bien ancrée, qui doit toutefois être conciliée avec des impératifs d'efficacité opérationnelle. Le maintien des CPI NI n'est pas contestable en soi. Leur perpétuation ne se justifie cependant que dans la mesure où le niveau de proximité qu'ils garantissent permet aux SDIS de compléter leur maillage territorial. Pour ce faire, les corps communaux ou intercommunaux de sapeurs-pompiers, intégralement constitués de volontaires, doivent comporter des effectifs en nombre suffisant, disponibles et formés.

Les trois catégories de SDIS

À des fins de dimensionnement des moyens et de comparaisons, les **services départementaux** d'incendie et de secours (SDIS) ont été classés par la DGSCGC. Le classement actuel en trois **catégories A, B, C** résulte de l'arrêté du 2 janvier 2017¹⁴⁸. Cette répartition est effectuée en fonction de la population municipale des départements, majorée d'un habitant par résidence secondaire (voir l'article L. 3334-2 du CGCT).

La catégorie A est composée des 20 SDIS dont la population du territoire défendu est supérieure à 900 000 habitants, qui couvrent 46 % de la population Insee et dont la masse salariale représente de l'ordre de 48 % de celle de l'ensemble des SDIS. La catégorie B est composée des 37 SDIS dont la population est supérieure à 400 000 habitants et inférieure à 900 000 habitants, qui représentent 37 % de la population Insee et 36 % des dépenses de personnel. La catégorie C regroupe 40 SDIS dont la population est inférieure à 400 000 habitants, qui représentent 17 % de la population Insee et 16 % des dépenses de personnel.

¹⁴⁸ La catégorisation antérieure a été modifiée pour fusionner cinq classes en trois.

La métropolisation et les EPIDIS

Le fait métropolitain a émergé en 2014 dans le domaine de l'incendie-secours. Parallèlement à la création de la métropole de Lyon, collectivité à statut particulier au sens de l'article 72 de la Constitution exerçant sur son territoire les compétences du département et celles qui relevaient de l'intercommunalité, l'article 32 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite « loi MAPTAM ») a créé le service départemental-métropolitain d'incendie et de secours (SDMIS) du Rhône.

Le cas lyonnais

Le SDMIS du Rhône est administré par un conseil d'administration (CASDMIS) dont la composition est différente de celle des conseils d'administration des SDIS, le département et la métropole y étant représentés par au moins trois cinquièmes des délégués. Par ailleurs le président du SDMIS n'est pas désigné par le président du département mais élu par la majorité absolue des représentants du département et de la métropole au CASDMIS. Le financement du SDMIS est également assuré selon des modalités différentes, prenant en compte la spécificité des 59 communes réparties sur le territoire métropolitain. Département et métropole sont, en outre, tenus de contractualiser de manière pluriannuelle les modalités de financement de l'établissement.

La convention pluriannuelle adoptée par le CASDMIS pour les exercices 2018 à 2020 a retenu une clé de répartition des contributions publiques (hors recettes issues de tiers) de 80 % à la charge de la métropole et de 20 % pour le département et les communes, avec une évolution annuelle de 1 % sur la période.

D'autres évolutions institutionnelles sont également possibles, telles que les regroupements de SDIS au sein de collectivités à statut particulier existantes ou à venir ou le partage de compétences entre SDIS lors de la création d'établissements interdépartementaux d'incendie et de secours (EPIDIS)¹⁴⁹, qui permet en particulier de mutualiser les achats, la formation des sapeurs-pompiers, l'information du public sur les risques ou la réalisation d'études et de recherches par les SDIS qui en sont membres¹⁵⁰. Une telle solution pourrait être retenue par les SDIS de Charente et de Charente-Maritime. La métropolisation des SDIS, leurs

¹⁴⁹ Articles L. 1424-51 et suivants du CGCT.

¹⁵⁰ Cf. la communication précitée de la Cour sur « *La mutualisation des moyens départementaux de la sécurité civile* ».

regroupements du fait de l'évolution des collectivités concernées ou de la création d'EPIDIS pourraient à l'avenir avoir une influence sur la gouvernance de ces établissements et permettre la réalisation d'économies d'échelle.

Le cas du bataillon de marins-pompiers de Marseille

Avec la brigade de sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), le bataillon de marins-pompiers de Marseille (BMPM) constitue l'une des deux principales formations de pompiers militaires. Il a été créé par un décret-loi du 29 juillet 1939, à la suite de l'incendie des Nouvelles Galeries, sur la Canebière, qui, le 28 octobre 1938, coûta la vie à 73 personnes.

Compétent notamment pour assurer la défense de la commune de Marseille, du grand port maritime de Marseille et de l'aéroport de Marseille-Provence-Marignane, il constitue la plus grosse unité de la Marine nationale, avec un effectif total de 2 418 agents (dont 1 958 marins-pompiers de Marseille) de statuts variés au 31 décembre 2016.

Annexe n° 2 : échantillon des SDIS contrôlés dans le cadre de l'enquête

L'échantillon des SDIS contrôlés par catégorie - Source : Statistiques annuelles des services d'incendie et de secours - édition 2017



L'échantillon :

Catégorie A (plus de 900 000 habitants) : Alpes-Maritimes, Finistère, Haute-Garonne, Ile-et-Vilaine, Nord, Pas-de-Calais, Seine-et-Marne.

Catégorie B (plus de 400 000 habitants à 900 000 habitants) : Aisne, Côtes-d'Armor, Eure, Gard, Landes, Loire, Marne, Morbihan, Oise, Pyrénées-Atlantiques, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Sarthe, Vienne, La Réunion.

Catégorie C (moins de 400 000 habitants) : Haute-Corse, Allier, Hautes-Alpes, Aube, Charente, Lot-et-Garonne, Lozère, Mayenne, Orne, Haute-Saône, Tarn, Yonne.

Annexe n° 3 : le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR) et les documents opérationnels

Le **schéma départemental d'analyse et de couverture des risques (SDACR)** est arrêté par le préfet. Il dresse l'inventaire des risques de toute nature pour la sécurité des biens et des personnes et détermine les objectifs de couverture des risques par le SDIS. Depuis la promulgation de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, le SDACR doit être révisé de manière quinquennale après évaluation du schéma précédent.

La vision stratégique de ce schéma départemental est déclinée dans un **règlement opérationnel (RO)**, également arrêté par le préfet. Ce document permet notamment au directeur départemental du SDIS de procéder au reclassement des centres d'incendie et de secours et de modifier le régime de garde et d'astreinte qui leur est applicable.

Le **règlement intérieur (RI)** fixe les modalités de fonctionnement du corps départemental et les obligations de service de ses membres. Ce document définit, en particulier, l'exploitation et les moyens des unités opérationnelles, la coordination des centres d'incendie et de secours voisins et la coordination des actions de formation.

Le **plan d'équipement** est arrêté par le CASDIS en fonction des objectifs de couverture des risques fixés par le schéma départemental.

La cohérence du dispositif ainsi défini devrait conduire à une évaluation globale de ces documents en vue de la confection du prochain SDACR, et subséquemment leur révision lors de l'établissement du nouveau schéma départemental.

Annexe n° 4 : le potentiel opérationnel journalier (POJ) des services d'incendie et de secours

Le potentiel opérationnel journalier (POJ) précise le nombre de SPP et/ou de SPV présents chaque jour (semaine, samedi et dimanche), ce qui permet de définir le coût du personnel assigné aux fonctions opérationnelles.

Le choix de l'organisation des gardes et astreintes a un impact direct sur le calcul prévisionnel des charges de personnel.

La détermination du POJ présente l'intérêt de dépasser la seule notion de personnel minimum permettant de satisfaire les départs simultanés réglementaires pour optimiser l'effectif journalier de garde en fonction des occurrences documentées historiquement et de les adapter au regard des heures (jour/nuit) et du jour de la semaine ou des samedis ou dimanches.

Le potentiel opérationnel journalier

Le POJ est défini par le SDIS en fonction du classement des centres d'incendie et de secours en trois catégories et de la définition des missions et des moyens à mettre en œuvre, tant en personnels en fonction de leurs grades et qualifications qu'en matériels. En fonction de ces paramètres, il appartient au SDIS de déterminer l'effectif journalier de garde (et d'astreinte) de chaque centre.

Les SDIS ont longtemps privilégié le système de la garde de 24 heures, permettant à chaque CIS de couvrir l'intégralité des risques en autonomie (minimisation du taux de rupture). Le POJ était dès lors calqué sur une norme fixée à 14 sapeurs-pompiers pour les CSP, 8 pour les CS et 2 pour les CPI. Cependant les différences importantes de taux de sollicitation (temps d'intervention / effectif de garde x durée de la période) entre le jour et la nuit, la semaine, les samedis et dimanches ont poussé certains SDIS à chercher à optimiser le POJ en différenciant les gardes et astreintes en fonction de la période concernée.

Pour ce faire, les SDIS travaillent sur la base de modèles fonctionnant sur les probabilités, ce qui nécessite de disposer d'une base de données fiable et actualisée.

Annexe n° 5 : NexSIS, futur logiciel commun de gestion de l'alerte

Les logiciels actuels des SDIS ne permettent pas de suivre l'évolution des engins des départements limitrophes et d'échanger facilement avec les partenaires des services d'incendie et de secours. Le ministère de l'intérieur a lancé un programme destiné à la création d'un système d'information unifié de gestion des alertes et de gestion opérationnelle (SGA-SGO) qui sera déployé dans les SDIS à partir de 2021 sous le nom de « NexSIS ».

Cet important projet, placé à l'origine sous la direction d'un préfet préfigurateur, vise :

- à permettre aux services d'incendie et de secours de maîtriser et de piloter leurs missions, en particulier dans le domaine du secours d'urgence à personne (SUAP) ;
- à améliorer la réponse opérationnelle et la gestion des crises grâce à l'interaction avec les victimes, le partage de données en temps réel entre SIS, la remontée d'informations aux niveaux zonal et national, ainsi que l'interopérabilité entre les acteurs des secours, de la sécurité et des soins d'urgence ;
- à réduire les coûts des systèmes d'information des SIS.

Des conventions de partenariat ont été conclues entre la mission de préfiguration du projet et les services départementaux d'incendie et de secours afin que ces derniers mettent à disposition des ressources métiers expérimentées. Pour mener à bien le projet et après l'accord intervenu le 15 janvier 2018 au niveau du comité des financeurs des SDIS, une Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC) a été créée par le décret n° 2018-856 du 8 octobre 2018 et devrait être opérationnelle dès le début de l'année 2019.

L'agence agit en qualité de prestataire de services de l'État et a notamment pour mission les études, la conception, le développement, le déploiement et la mise à disposition des systèmes et applications, la formation et l'assistance, l'entretien, la maintenance et l'exploitation, l'organisation et la gestion technique, administrative et financière des services offerts par NexSIS 18-112.

Ce dispositif sera le principal bénéficiaire de la « dotation de soutien à l'investissement structurant des SDIS » pour les prochaines années. Au titre de 2019, par l'intermédiaire du programme 161 du budget de l'État, l'État versera 7 M€ à l'agence : 3,2 M€ pour la subvention pour charge de service public et 3,8 M€ pour la dotation en fonds propres.

Annexe n° 6 : le coût sur sept ans de la réforme de la filière professionnelle amorcée en 2012

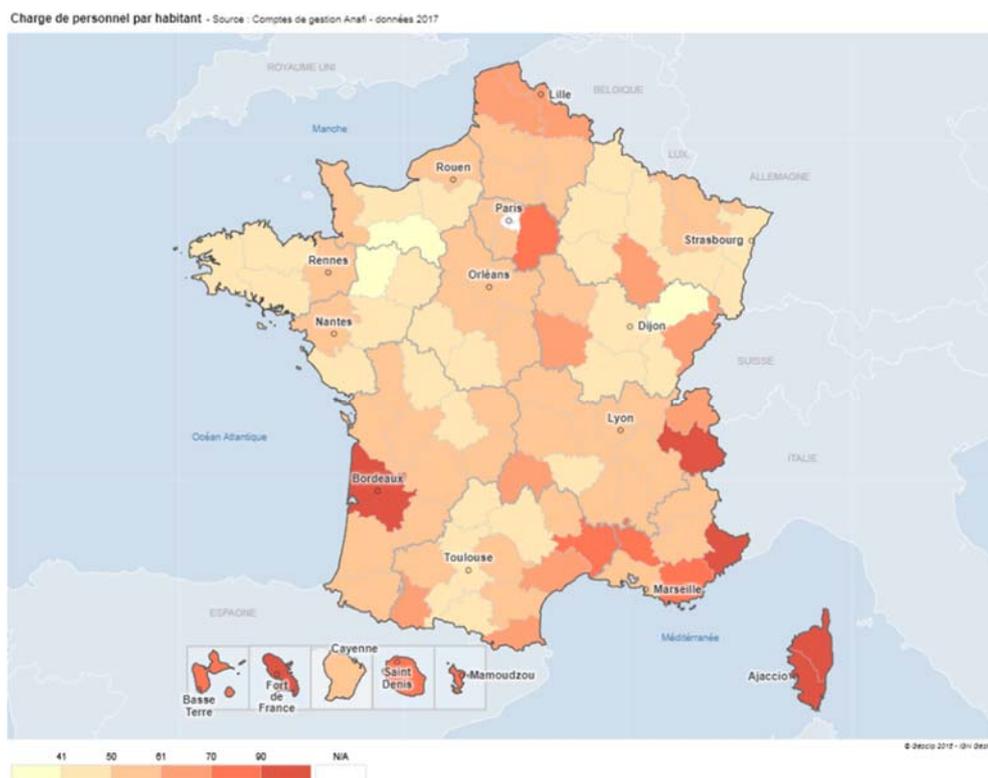
Mesures	Source : DGSCGC, fiches d'impact à l'attention de la Commission consultative d'évaluation des normes réalisées en 2012
Catégorie A Reclassement indiciaire + Mesures transitoires	Néant
Catégorie B Reclassement indiciaire + Mesures transitoires	3,56 M€ de reclassement + 4,33 M€ de mesures transitoires sur sept ans Soit 7,89 M€
Catégorie C+ Reclassement indiciaire + Mesures transitoires	3,15 M€ de reclassement Reclassement indiciaire + 3,77 M€ de mesures transitoires sur sept ans Soit 6,92 M€
Catégorie C Reclassement indiciaire + Mesures transitoires	0,36 M€ de reclassement + 2,5 M€ de mesures transitoires sur sept ans Soit 2,86 M€
Concours	Catégorie A : 0,07 M€ Catégorie B : 0 € Catégorie C+ : 0,90 M€ Catégorie C : 0,05 M€ Soit 1 M€
Prime de responsabilité	5,71 M€ sur sept ans
Sous-total évalué en 2012	24,40 M€
Clause de revoyure	6 M€
TOTAL GÉNÉRAL	30,40 millions d'euros

**Annexe n° 7 : évolution comparée des effectifs et
coûts de personnel de la sécurité civile
(services de l'État et SDIS)**

		2011	2017	Évolution 2011/2017	Moyenne annuelle
Effectifs ETP	SDIS				
	SP professionnels	40 480	40 537	0,1 %	0 %
	SP volontaires	195 232	194 975	-0,1 %	0 %
	<i>dont intégrés</i>	<i>167 115</i>	<i>171 411</i>	<i>2,6 %</i>	<i>0,4 %</i>
	<i>dont non intégrés</i>	<i>16 880</i>	<i>12 156</i>	<i>-28 %</i>	<i>-5,3 %</i>
	BSPP + BMPM	12 200	12 500	2,5 %	0,4 %
	Total SP	247 912	248 012	0 %	0 %
	SP civils hors NI	207 595	211 948	2,1 %	0,3 %
	SP civils	235 712	235 512	-0,1 %	0 %
	<i>dont SSSM</i>	<i>11 820</i>	<i>11 933</i>	<i>1 %</i>	<i>0,2 %</i>
	PATS	11 200	11 200	0 %	0 %
	SDIS hors SPV NI	218 795	223 148	2 %	0,4 %
	Programme 161 du budget de l'État	2 459	2 379	-3,3 %	-0,7 %
	Dépenses Mds € 2017	161 hors CAS-P.	113,65	122,36	7,7 %
BSPP		275,38	293,09	6,4 %	1,3 %
BMPM		71,92	78,14	8,6 %	1,7 %
SDIS y compris charges sociales (2011-2017)		3 098,37	3 436,77	10,9 %	1,7 %

Source : Cour des comptes

Annexe n° 8 : dépenses de personnel des SDIS par habitant¹⁵¹



Source : Cour et chambres régionales des comptes

¹⁵¹ Carte représentant tous les départements hors Paris.

Annexe n° 9 : les mesures d'incitation à la fidélisation des SPV

L'allocation de vétérance, la prestation de fidélité et de reconnaissance (PFR) et la nouvelle PFR (NPFR) visent à inciter les sapeurs-pompiers volontaires à prolonger leur engagement. Elles sont versées aux SPV ayant accompli un minimum de 20 ans de service. En 2016, 87 835 anciens SPV ont bénéficié d'une prestation de fin de service.

La forme et les modalités de versement des allocations ainsi servies aux anciens SPV ont fait l'objet d'évolutions importantes. Le montant de la PFR, instituée par la loi du 13 août 2004, répond au principe de l'effet « cliquet », puisqu'il s'accroît au-delà de 25 ans, 30 ans et 35 ans de service. Auparavant, l'allocation de vétérance était constituée d'une part forfaitaire et d'une part proportionnelle à l'ancienneté.

Dans le système de l'allocation de vétérance, les SDIS prennent directement en charge le versement. Ils perçoivent, auprès des communes et des intercommunalités qui les employaient, les contributions destinées à financer les allocations de vétérance des volontaires des corps communaux et intercommunaux. Cependant ce n'est pas toujours le cas. Ainsi le SDIS du Haut-Rhin a-t-il effectué le choix de prendre à sa charge l'intégralité du service de l'allocation de vétérance, sans mettre à contribution les collectivités auprès desquelles les SPV non intégrés ont servi¹⁵².

Dans le système de la PFR, le régime était financé conjointement par l'État et les SDIS, qui versaient à un fonds collectif¹⁵³, par points, un montant de 375 € par SPV. Ce dispositif était abondé, en complément, par des cotisations personnelles des SPV, selon deux quotités, l'une obligatoire, l'autre facultative. Le gestionnaire du fonds versait aux bénéficiaires leur rente une fois leur droit constitué. Fin 2016, le régime a été à nouveau réformé, afin de substituer au régime par capitalisation de la PFR le régime par répartition directe de la NPFR. À cette occasion, chaque SDIS a été amené à verser un solde contributif à l'assureur, d'un montant total de 34 M€ qui n'a pas fait l'objet d'une contreexpertise au niveau national.

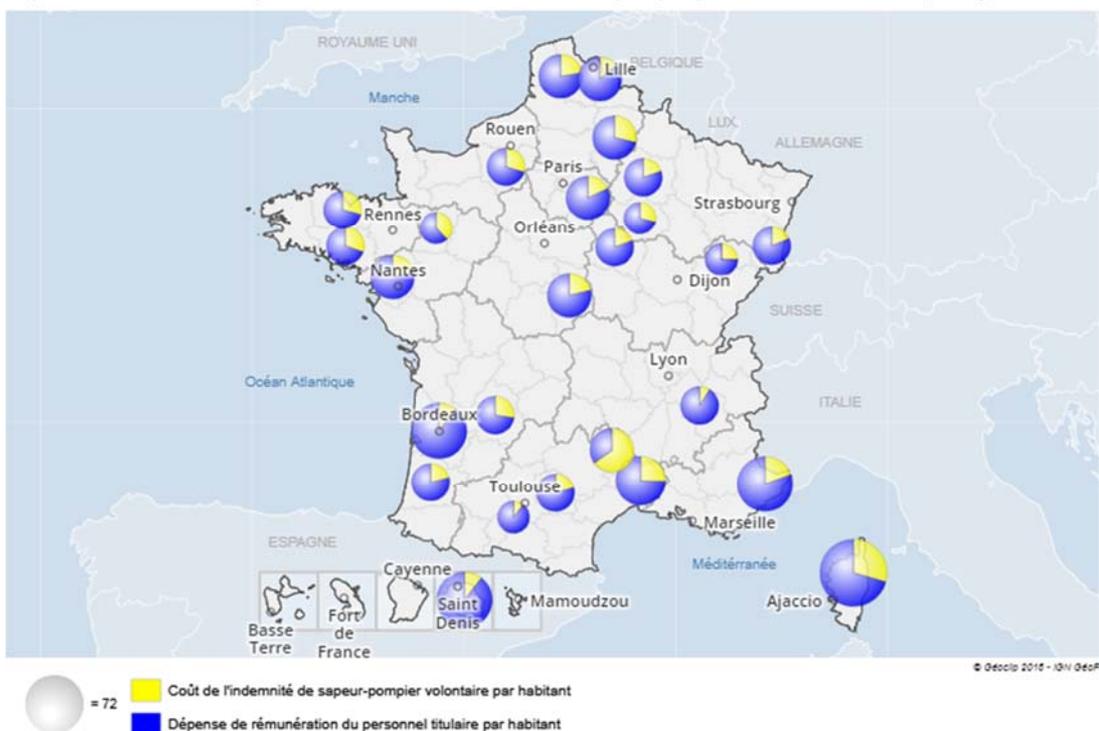
Néanmoins, un effet à la baisse, purement conjoncturel a été constaté en 2016 et 2017. En effet, les modalités de mise en œuvre de la NPFR n'ont été fixées que par décret du 9 mai 2017. Le nouveau dispositif n'a donc généré aucune dépense en 2016. Par ailleurs les SDIS n'ont pris en charge que les nouveaux entrants en 2017.

¹⁵² Le SDIS du Haut-Rhin s'est engagé à faire procéder aux remboursements sur lesquels il a précédemment délibéré.

¹⁵³ Les SDIS ont délégué la gestion du régime de PFR1 à un assureur privé, la CNP.

Annexe n° 10 : coût de rémunération du personnel titulaire et coût de l'indemnisation des volontaires par habitant¹⁵⁴

Dépense de rémunération du personnel titulaire et coût de l'indemnité sapeur-pompier volontaire - Source : Comptes de gestion Anafi - données 2017



Source : Cour et chambres régionales des comptes

¹⁵⁴ Carte réalisée à partir d'un échantillon de 26 départements affichant les valeurs minimales, maximales ou proches de la médiane : Aisne, Alpes-Maritimes, Aube, Cher, Côtes-d'Armor, Dordogne, Eure, Haute-Corse, Gard, Haute-Garonne, Gironde, Isère, Landes, Loire-Atlantique, Lozère, Marne, Mayenne, Morbihan, Nord, Pas-de-Calais, Haut-Rhin, Haute-Saône, Seine-et-Marne, Tarn, Yonne, La Réunion.

La diversité des situations territoriales

Pour un taux de professionnalisation similaire dans les départements des Hautes-Alpes (6 %) et de l'Oise (7 %), la dépense d'indemnisation des volontaires est respectivement de 10 € et de 19 € par habitant. Elle est de 32 € par habitant en Haute-Corse, dont le taux de professionnalisation est de 20 %, mais de 16 € dans le Gard, où la proportion de SPP est de 21 %, et de 8 € dans les Pyrénées-Atlantiques, où ce taux atteint 22 %. Pour un taux de professionnalisation similaire d'environ 12 %, le coût par habitant de l'indemnisation des volontaires est de 9,69 € dans les Côtes-d'Armor, de 6,63 € dans la Marne et de 18 € dans les Pyrénées-Orientales¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Le SDIS des Pyrénées-Orientales justifie une partie de ce coût par la saisonnalité de son activité opérationnelle.

Annexe n° 11 : le régime indemnitaire des sapeurs-pompiers professionnels (SPP)

Les sapeurs-pompiers professionnels peuvent percevoir, dans les conditions fixées par l'article 17 de la loi n° 90-1067 du 28 novembre 1990 relative à la fonction publique territoriale et portant modification de certains articles du code des communes, une **prime de feu** d'un taux de 19 % du traitement soumis à retenue pour pension.

Une **indemnité de responsabilité**, variable en fonction du grade et de l'emploi¹⁵⁶, peut également leur être attribuée. Lorsqu'ils occupent plusieurs emplois, un seul de ceux-ci peut être pris en compte pour le calcul de cette indemnité. Un tableau annexé au décret du 25 septembre 1990 qui a institué cette indemnité recense les fonctions qui y ouvrent droit ainsi que les taux maxima qui lui sont applicables.

À l'exception de ceux qui occupent des emplois de chef de groupement, de directeur adjoint ou de directeur, ils peuvent aussi bénéficier d'une **indemnité de spécialité**, s'ils sont titulaires des diplômes et des niveaux de formation définis par arrêté du ministre de l'intérieur et s'ils exercent réellement les spécialités correspondantes¹⁵⁷. L'indemnité est égale au maximum à 4, 7, ou 10 % de l'indice brut 100 selon la spécialité¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Le décret fixe des taux plafond s'inscrivant dans une échelle de 6 à 34 % du traitement brut moyen du grade (TBMG), selon le grade (de 6 % maximum du TBMG pour un sapeur à 34 % maximum pour un colonel exerçant les fonctions de directeur de SDIS).

¹⁵⁷ Un tableau annexé au décret du 25 septembre 1990 qui a institué cette indemnité recense les fonctions qui y ouvrent droit - par exemple, spécialités d'intervention chimique, de reconnaissance et d'intervention en milieux périlleux, de plongeur, de conducteur de chien de décombres... - ainsi que les taux *maxima* qui lui sont applicables.

¹⁵⁸ Le nombre de spécialités pouvant être prises en compte pour le calcul de l'indemnité est limité à deux.

Annexe n° 12 : le régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (SPV)

Le décret n° 2012-492 du 16 avril 2012 relatif aux indemnités des SPV précise les missions qui donnent lieu à indemnités ainsi que leurs montants et modalités de calcul.

Le montant horaire de base des indemnités est déterminé en fonction du grade. Un arrêté du 28 septembre 2018 a fixé le taux de l'indemnité horaire de base des SPV à 11,63 € pour les officiers, 9,38 € pour les sous-officiers, 8,30 € pour les caporaux et 7,74 € pour les sapeurs.

Les missions à caractère opérationnel donnent lieu à perception d'une indemnité horaire de base du grade, qui est majorée de 50 % lorsqu'elles sont effectuées les dimanches et jours fériés et de 100 % lorsqu'elles sont réalisées de 22 heures à 7 heures du matin. Ces deux majorations ne sont pas cumulables.

Les gardes accomplies dans un centre de traitement de l'alerte ou au centre opérationnel d'incendie et de secours (CTA - CODIS) donnent lieu au versement d'indemnités proportionnelles au nombre d'heures de service, sur la base de l'indemnité horaire de base du grade.

Les gardes accomplies au SDIS donnent lieu à perception d'indemnités calculées dans les limites de 35 à 75 % du montant de l'indemnité, en fonction du nombre d'heures effectuées.

S'agissant de la participation aux actions de formation, l'article 5 du décret du 16 avril 2012 dispose que le SPV stagiaire est indemnisé dans la limite de 8 heures par journée de formation, sur la base de l'indemnité horaire du grade. Le SPV formateur perçoit, quant à lui, dans la limite de 12 heures par journée de formation, une indemnité calculée sur la base horaire du grade, majorable jusqu'à 20 %.

Enfin, les astreintes peuvent donner lieu à perception d'indemnités calculées dans la limite de 9 % du montant de l'indemnité horaire de base du grade.

Annexe n° 13 : les services de secours et de lutte contre l'incendie dans d'autres pays européens

Les organisations adoptées en Europe pour lutter contre les incendies sont d'une grande diversité en fonction des traditions et des expériences des différents pays, des exigences d'aptitude plus ou moins dirimantes liées à l'intensité de l'emploi opérationnel, de la reconnaissance et des formes d'indemnisation des volontaires, de la répartition des missions entre les institutions nationales et locales et entre les différents services spécialisés et les services de secours (par exemple, répartition de la charge du secours à personne entre les pompiers et les structures de soins, etc.). Le Royaume-Uni ne compte ainsi que des professionnels - 2/3 à temps plein et 1/3 à temps partiel -, qui ne pratiquent pas les secours médicaux d'urgence. La Fédération allemande des sapeurs-pompiers recense un peu plus d'un million de volontaires. Dès lors, il est difficile de comparer les rapports qualité-prix à missions égales.

L'organisation de la lutte contre l'incendie

De nombreux pays (Belgique, Danemark, Espagne, Pays-Bas) confient la lutte contre les incendies aux communes, dont la population moyenne est, il est vrai, nettement plus élevée qu'en France. En Angleterre et au Pays de Galles, cette mission relève des comtés, qui ont une taille comparable à celle des départements français, et, en Italie, des régions. En Allemagne, la lutte contre l'incendie relève de la compétence des *Länder*, si bien que la mission et l'organisation des services d'incendie et de secours, ainsi que le statut des sapeurs-pompiers varient d'un *Land* à un autre ; cependant, les lois régionales sur la protection de l'incendie obligent chaque commune à disposer de son corps de sapeurs-pompiers correspondant aux besoins locaux.

Dans les organisations très décentralisées, des dispositifs de coopération permettent de faire face aux catastrophes les plus graves (groupes régionaux et zones suprarégionales en Belgique ; compétences partagées en Espagne, avec substitution possible de l'État) et des services d'inspection d'État les contrôlent. L'autonomie des services est, par ailleurs, limitée par des normes fixées au niveau national. En Angleterre, celles-ci ont trait, notamment, à la formation des sapeurs-pompiers, aux délais d'intervention, qui varient selon l'évaluation des risques et, de façon plus récente (2005), à l'achat des équipements, de façon à accroître l'interopérabilité des services. Au Danemark, ces normes portent aussi sur le niveau d'équipement minimal des communes.

Le statut et les missions des sapeurs-pompiers

Comme leurs homologues français, les sapeurs-pompiers allemands, belges, espagnols et néerlandais sont, principalement, des civils et, très majoritairement, des volontaires. La situation est inverse en Angleterre, au Pays de Galles et au Danemark, où prédominent les sapeurs-pompiers professionnels. Le statut des sapeurs-pompiers est déterminé par la collectivité dont dépend le service, avec, notamment en Allemagne, en Espagne et aux Pays-Bas, une diversité des statuts qui ne facilite pas les comparaisons. Certains employés sont à temps partiel : c'est le cas des deux tiers d'entre eux au Danemark, avec l'obligation d'exercer leur activité principale à proximité du centre de secours dont ils dépendent. Selon l'importance que revêt le volontariat, les obligations de l'employeur principal diffèrent : contraignantes en Allemagne et au Danemark et, de façon plus récente, en Angleterre, depuis l'extension des missions en 2004 à des activités non liées aux incendies.

Régimes de rémunération et du temps de travail

En Belgique (6 000 professionnels dont 4 000 militaires, 10 960 volontaires, 34 zones de secours dotées de la personnalité juridique), le pompier professionnel¹⁵⁹ perçoit un traitement mensuel fixe et une prime d'opérationnalité pour chaque heure effectuée. Il peut faire, sur une base volontaire, maximum 10 heures supplémentaires rémunérées par semaine en plus des 38 heures hebdomadaires.

S'agissant des volontaires, chaque heure accomplie est rémunérée (taux horaire d'environ 16 € pour un sapeur-pompier). Le service d'astreinte n'est pas indemnisé. Une allocation supplémentaire est accordée pour les gardes en caserne et les interventions effectuées la nuit (maximum 25 % de l'indemnité horaire) et le week-end (maximum 100 % de l'indemnité horaire). Les pourcentages sont fixés par le conseil de zone. La première tranche de 2 850 € est exonérée d'impôts sur le revenu. Au-dessus de ce montant, les indemnités de prestation et les allocations perçues sont imposables au titre des revenus professionnels.

Il n'est pas possible d'être pompier professionnel et volontaire dans la même zone de secours. Les volontaires peuvent accomplir maximum 24 heures par semaine en moyenne calculée sur une période de référence d'un an, quelle que soit leur activité principale. Le temps d'astreinte n'est pas considéré comme du temps de travail.

¹⁵⁹ Statut pécuniaire fixé par un arrêté royal du 19 avril 2014.

Réponses des administrations et des organismes concernés

Sommaire

Réponse de la ministre des armées	147
Réponse de la ministre des solidarités et de la santé.....	147
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics.....	151
Réponse du ministre de l'intérieur.....	151
Réponse de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales	153
Réponse du président du Conseil départemental du Rhône	154
Réponse du président du SDIS de l'Ain	154
Réponse du président du SDIS de l'Allier.....	155
Réponse du président du SDIS de l'Aube.....	156
Réponse du président du SDIS de la Charente	157
Réponse du président du SDIS de la Charente-Maritime	161
Réponse du président du SDIS des Côtes-d'Armor.....	162
Réponse du président du SDIS de l'Eure.....	165
Réponse de la présidente du SDIS de la Haute-Garonne.....	169
Réponse du président du SDIS d'Ille-et-Vilaine.....	171
Réponse du président du SDIS de Landes	173
Réponse du président du SDIS de la Lozère.....	176
Réponse du président du SDIS de la Marne	177
Réponse du président du SDIS de la Mayenne	178
Réponse du président du SDIS du Morbihan.....	180
Réponse du président du SDIS de l'Oise.....	181
Réponse du président du SDIS de l'Orne	186
Réponse du président du SDIS du Pas-de-Calais.....	188
Réponse du président du SDIS des Pyrénées-Atlantiques	189
Réponse de la présidente du SDIS des Pyrénées-Orientales.....	192
Réponse du président du SDIS des Vosges	194
Réponse du maire de Marseille.....	197

Destinataires n'ayant pas d'observation

Président de l'assemblée des départements de France
Président de l'association des maires de France
Président de la Métropole de Lyon
Président du SDIS de l'Aisne
Président du SDIS des Alpes-Maritimes
Président du SDIS des Bouches-du-Rhône
Président du SDIS des Hautes-Alpes
Président du SDIS de la Haute-Corse
Président du SDIS de Haute-Saône
Président du SDIS de l'Hérault
Président du SDIS de la Loire
Président du SDMIS du Rhône
Président du SDIS de la Sarthe
Présidente du SDIS de la Seine-et-Marne
Président du SDIS du Tarn
Présidente du SDIS de la Vienne
Président du SDIS de l'Yonne
Présidente du SDIS du Finistère
Président du SDIS du Gard
Présidente du SDIS du Haut-Rhin
Président du SDIS du Nord

Destinataires n'ayant pas répondu

Président du SDIS de la Martinique
Président du SDIS de la Guyane
Président du SDIS du SDIS de La Réunion
Président du SDIS de Mayotte
Président du SDIS de Lot-et-Garonne

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES ARMÉES

Le périmètre de l'enquête menée par la Cour comportait le bataillon des marins-pompiers de Marseille (BMPM) qui est une unité militaire.

À propos de la recommandation n° 2 de ce rapport, visant à adopter un plan de mise en conformité de l'organisation du temps de travail avec le droit communautaire, je précise que, pour l'application aux forces armées de la directive sur le temps de travail 2003/88/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 novembre 2003, les échanges se poursuivent avec la Commission. Ces échanges restent cadrés par la volonté exprimée par le Président de la République d'obtenir la révision de cette directive, afin de garantir durablement le principe de disponibilité qui caractérise l'état militaire.

RÉPONSE DE LA MINISTRE DES SOLIDARITÉS ET DE LA SANTÉ

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-après les éléments de réponse sur les principaux points soulevés concernant la demande de révision des missions sur le secours d'urgence à personne, les charges en hausse concernant ces missions et la coordination avec les SAMU.

S'agissant des recommandations et remarques sur les missions en lien avec les SAMU et la médecine d'urgence

Les services d'aide médicale urgente (SAMU) et les services d'incendie et de secours (SDIS) font face à une augmentation importante de leur activité respective. En 2017, ce sont plus de 30 millions d'appels qui ont été reçus par les SAMU et 18 millions d'appels par les SDIS.

C'est dans ce contexte que les ministres de l'intérieur et de la santé ont missionné conjointement en janvier 2018 dernier l'Inspection générale de l'administration (IGA) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) afin, d'une part, d'évaluer, quatre ans après la parution de leur premier rapport sur le sujet, la mise en œuvre du référentiel du secours d'urgence à la personne (SUAP) et de l'aide médicale urgente (AMU) et, d'autre part de définir des scénarios d'évolution pour la réception et le traitement des appels d'urgence.

Compte tenu de la pression opérationnelle pesant sur les SAMU et les SDIS, ainsi que des tensions constatées sur certains territoires entre ces acteurs, la Direction Générale de l'Offre de Soins (DGOS) et la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), en s'appuyant sur le travail de cette mission, ont identifié cinq premières mesures prioritaires à mettre en œuvre pour les deux ministères. Au-delà de ces cinq mesures, une attention particulière sera accordée au renforcement de la démarche qualité et de gestion des risques dans les SAMU-centres 15, à la réforme du transport sanitaire urgent et à la clarification des missions de secours d'urgence à personnes (SUAP) et de l'aide médicale urgente (AMU). La question du numéro unique fait l'objet de travaux complémentaires.

Les cinq premières mesures déjà définies :

Tendre vers la généralisation des coordonnateurs ambulanciers au sein des SAMU :

- *Déjà en œuvre dans au moins 40 départements, la présence d'un coordonnateur ambulancier au sein du SAMU-Centre 15 a permis d'améliorer la réponse apportée par les ambulanciers privés et de garantir des délais d'intervention plus rapides lors d'une demande de transports sanitaires urgents par le SAMU. Au vu de ces résultats positifs, il est décidé d'étendre ce dispositif dont les modalités de mise en œuvre seront proposées par la DGOS. Ce dispositif doit permettre une mise en œuvre dans les territoires prioritaires à compter de 2019. En parallèle, et afin de faire baisser la pression opérationnelle sur les services de secours, le chantier portant réforme du transport sanitaire urgent a été ouvert en partenariat avec la CNAM dès début 2019.*

Réduire l'attente des sapeurs-pompiers au sein des services d'urgence :

- *La réduction du temps d'attente des sapeurs-pompiers au sein des services d'urgence permettrait d'optimiser la réponse opérationnelle des SIS. Il est bien entendu admis que la priorité de prise en charge aux urgences dépend en premier lieu du critère de gravité de l'état du patient évalué à l'accueil des urgences. Pour les patients présentant la même gravité, il pourrait être établi une démarche visant à prioriser la prise en charge des patients amenés par les moyens du SIS pour les libérer plus rapidement.*
- *Un premier bilan sera établi au 1er semestre 2019 sur la base des remontées des ARS et d'un groupe de travail avec les établissements de santé présentant une organisation exemplaire en la matière et les*

SDIS de leur territoire. La DGSCGC partagera avec la DGOS une liste des territoires les plus sensibles à cette problématique.

Permettre aux SDIS d'effectuer des interventions à la demande du SAMU à 2 sapeurs-pompiers :

- *Dans une logique d'optimisation des moyens, la DGSCGC étudie sur la base du retour d'expérience de plusieurs territoires la possibilité d'organiser une réponse par équipage de 2 sapeurs-pompiers pour certaines missions, dont les carences ambulancières. Une analyse juridique sera également menée.*

Mettre en place et dynamiser la concertation entre les SDIS, les SAMU et les ARS :

- *La DGOS a incité les ARS à initier ces rencontres avec l'objectif de dynamiser le dialogue au niveau départemental pour apaiser les tensions et favoriser l'émergence de solutions locales. Il est en effet proposé que les acteurs lors de leur première réunion entament leur démarche par un diagnostic commun des difficultés rencontrées localement et la définition d'objectifs conjoints, pour les traiter ensuite ensemble et adapter le cas échéant les conventions SAMU SDIS en place. Par la suite, il conviendra de définir une périodicité, le cadre et les outils (RETEX...) de ces discussions permettant l'atteinte d'objectifs communs (procédures partagées, convention...). Cette méthode serait ainsi souple et responsabiliserait les acteurs locaux, tout en étant compatible avec des orientations nationales.*

Une évaluation du dispositif existant dans des régions expérimentatrices sera réalisée au cours du 1er semestre 2019.

Se tenir mutuellement informés des évolutions de moyens en place sur le territoire, notamment en ce qui concerne l'évolution de la cartographie hospitalière :

- *Il conviendra de définir un mode de communication entre les ARS et les SIS, concernant l'évolution de l'offre de soins afin de partager le plus en amont possible la connaissance des impacts potentiels sur l'activité opérationnelle des services d'incendie et de secours.*

Outre ces cinq mesures, il est convenu :

- *au niveau local, de procéder sans délai à la vérification de l'existence et du bon fonctionnement de liaisons directes entre CTA-CODIS et CRRA-Centres 15 dans chaque département et de procéder d'ici juin 2019 aux mesures correctives qui s'imposeraient ;*

- *au niveau national, d'entreprendre la réécriture du référentiel SUAP-AMU du 25 juin 2008 au fur et à mesure des travaux et de leurs avancées.*

En complément des mesures développées supra, un certain nombre de thèmes recensés nécessite l'ouverture de travaux dans le cadre du référentiel SUAP-AMU : les départs réflexes, les protocoles infirmiers de soin d'urgence (PISU), les gestes techniques des secouristes, les conventions d'« appui logistique au SMUR », les carences ambulancières (avec la possibilité recherchée de permettre un départ des SDIS pour les carences dans les mêmes conditions que celles des ambulanciers, c'est-à-dire non immédiat tout en étant compatible avec l'état de santé de la personne). Par ailleurs, une articulation sera assurée entre ces travaux et le chantier de réforme du transport sanitaire urgent précité.

Pour toutes les actions précitées, il sera recherché une cohérence avec la démarche d'amélioration continue de la qualité de prise en charge souhaitée par la Ministre des solidarités et de la santé dans les SAMU.

La Cour mentionne l'intérêt de l'élargissement des compétences des sapeurs- pompiers vers des gestes médicaux. Sur ce point, la DGOS indique que ce sujet étant très sensible dans le domaine de la santé (avec des risques importants de demandes identiques portées par d'autres professions, et des enjeux forts de qualité et de sécurité), il n'est pas apparu opportun d'inscrire cette mesure dans les priorités à traiter pour 2019.

Parallèlement, la DGOS a bien noté les remarques de la Cour concernant la désertification médicale et l'accès aux soins et son impact sur la charge de travail des SDIS, impact qui pèse fortement sur les acteurs de santé de la médecine d'urgence. Ainsi, un plan d'accès aux soins a été annoncé en octobre 2017 par le Premier ministre et la ministre des solidarités et de la santé. En outre, la stratégie « Ma Santé 2022 » annoncée par le président de la République en septembre 2018 crée nous dote de nouveaux leviers pour renforcer l'accès territorial aux soins. Ces nouveaux outils se déploieront progressivement au cours de l'année 2019. Il s'agit notamment :

- *d'une accélération du déploiement des Communautés professionnelles territoriales de santé (CPTS) ;*
- *de la création d'ici 2022 de 4 000 postes d'assistants médicaux, grâce au soutien financier de l'Assurance maladie ;*
- *enfin, du déploiement en 2019 de 400 médecins généralistes dans des territoires prioritaires.*

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION
ET DES COMPTES PUBLICS**

J'ai pris connaissance avec la plus grande attention de cette communication et je souscris à l'ensemble de vos recommandations, notamment sur la nécessaire maîtrise de la masse salariale tant au niveau national qu'au niveau départemental, ainsi que sur l'encadrement du temps de travail.

Je serai en outre vigilant à la mise en conformité de l'organisation du travail avec le droit communautaire et assisterai en tant que de besoin le ministère de l'Intérieur dans sa démarche.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

La situation des agents de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC), comme celle de ceux relevant des Services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) se trouve au cœur d'une période d'évolution de notre politique de gestion et de rémunération des personnels de l'État.

Dans ce contexte de changement, les recommandations de la Cour viennent nourrir la réflexion actuelle de la DGSCGC tout en appelant de ma part plusieurs observations. De manière générale, ces demandes s'inscrivent dans la continuité des observations déjà formulées sur les rapports d'observation provisoire de la Cour du 28 février et du 26 septembre 2018.

La Cour s'étonne d'autre part que certains SDIS pratiquent un versement de primes sans rapport direct avec l'activité opérationnelle des agents. Ainsi, elle souligne que des SDIS versent une prime de feu à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels y compris ceux qui occupent des emplois classiques d'administration.

La prime de feu est régie par le décret 90-850 du 25 septembre 1990 portant dispositions communes à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels qui ne conditionne nullement l'octroi de la prime à l'exercice d'activités opérationnelles. En effet, en son article 6-3 le décret prévoit que « les sapeurs-pompiers professionnels peuvent percevoir (...) une indemnité de feu » sans autre précision.

Dès lors, c'est à bon droit que les SDIS peuvent délibérer pour accorder cette prime à l'ensemble des sapeurs-pompiers professionnels.

En outre, la Cour a formulé un ensemble de dix recommandations auxquelles il m'apparaît nécessaire d'apporter des éléments complémentaires permettant d'apprécier la position du ministère sur ces sujets.

Recommandation n° 1 :

La DGSCGC a lancé en 2018 un travail de fond sur les missions des SDIS relatives au secours d'urgence à la personne (SUAP), missions qui représentent plus de 84 % de l'activité de ces services. Ce travail repose sur une concertation étroite instaurée avec la Direction générale de l'offre de soins (DGOS). Trois axes sont retenus : la mise en œuvre immédiate d'un premier bloc d'actions relatives à la coordination ambulancière, l'attente des sapeurs-pompiers dans les services d'urgence, le dialogue de terrain entre ARS, SAMU et SDIS.

Un second bloc d'actions plus structurantes est en cours d'élaboration, visant à une refonte du référentiel SUAP - AMU de 2008. Ce document recouvre un certain nombre de points dont l'application fait l'objet d'une revue en concertation étroite avec l'ensemble des SDIS : départs réflexe, arbres de décision, bilan, protocoles infirmiers, etc. Deux autres chantiers sont menés parallèlement : la création et le déploiement au sein des SDIS de NexSIS, le nouvel outil de traitement des appels et de gestion des opérations et, en interministériel, la réflexion sur mise en place du 112, chantier piloté au sein du ministère de l'intérieur par le secrétariat général.

Recommandation n° 4 :

La période transitoire ménagée dans le cadre de la réforme de 2012 prendra fin le 31 décembre 2019. Le bilan financier sera fait à l'issue de cette période. Il n'est par ailleurs pas envisagé d'ouvrir un chantier statutaire d'envergure à la fin de celle-ci. Concernant le plan volontariat, les mesures susceptibles de générer un coût font l'objet d'une évaluation.

Recommandation n° 5 :

Sur ce sujet, il convient de maintenir les termes des précédentes réponses : le temps de travail dans la fonction publique territoriale est régi par les dispositions du décret n° 2001-623 du 12 juillet 2001 qui prévoit que le régime de droit commun est celui applicable dans la fonction publique d'État.

Il précise toutefois en son article 2 que « l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement peut, après avis du comité technique compétent, réduire la durée annuelle de travail servant de base au décompte du temps de travail défini au deuxième alinéa de l'article 1er du décret du 25 août 2000 susvisé pour tenir compte des sujétions liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail qui en résultent, et notamment en cas de travail de nuit, de travail le dimanche, de travail en horaires décalés, de travail en équipes, de modulation importante du cycle de travail ou de travaux pénibles ou dangereux. ».

Recommandation n° 6 :

Il est fait mention de l'importance accordée par la Cour de réduire le nombre de groupement fonctionnels des SDIS et limiter leurs taux d'encadrement. Il est dans l'intention de la DGSCGC de mettre à l'étude l'évolution du nombre de sous-directions/pôles et groupements des services d'incendie et de secours en l'intégrant au sein d'une réflexion globale autour d'une adaptation des catégories et effectifs de référence du SIS et des emplois pouvant être confiés aux colonels de sapeurs-pompiers. Ces travaux auront toutefois pour considération de préserver le respect de la gouvernance des SIS en recherchant un juste équilibre entre la doctrine définie par la DGSCGC et leur libre administration. Il est également opportun de rappeler que malgré une progression du nombre de groupements, celui-ci n'a, de fait, qu'un impact minime sur l'augmentation des charges de personnels, notamment au regard de l'évolution du nombre d'agents des SIS. Il s'agit ainsi d'un enjeu davantage managérial que financier.

**RÉPONSE DE LA MINISTRE DE LA COHÉSION
DES TERRITOIRES ET DES RELATIONS
AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Ce rapport fait suite à votre rapport public thématique publié en décembre 2011 sur les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Le rapport procède notamment à une analyse approfondie des facteurs de progression des dépenses de rémunération et du temps de travail des personnels mais également de l'adéquation des moyens humains aux besoins opérationnels de la sécurité civile dans un contexte particulièrement sensible.

Contrairement aux sapeurs-pompiers volontaires, les sapeurs-pompiers professionnels sont des fonctionnaires territoriaux régis par le droit de la fonction publique. Comme vous le soulignez, les textes statutaires concernant les sapeurs-pompiers professionnels et sapeurs-pompiers volontaires relèvent, à titre principal, de l'initiative de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises.

Mon ministère contribuera pour ce qui le concerne à la mise en œuvre des préconisations tendant à maîtriser la dépense.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU RHÔNE

Le Département du Rhône constate avec satisfaction que l'extrait de rapport public thématique que vous lui avez adressé reprend très largement les remarques qu'il avait formulées sur le rapport d'observations provisoires de synthèse et qu'il a communiquées, le 5 novembre 2018, au président de la formation inter-juridiction.

Dans ces conditions, le Département du Rhône ne souhaite pas apporter de réponse au rapport public thématique que vous lui avez soumis.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE L'AIN

Je crois utile de vous apporter les éléments d'explication liés à l'augmentation de la masse salariale au SDIS de l'Ain sur la période 2011-2017.

En effet, l'établissement public a connu une hausse de 4,5 % par an des crédits alloués aux dépenses de personnels des agents permanents sur la période considérée, en raison notamment de la création de 67,5 postes de sapeurs-pompiers professionnels, pour répondre aux enjeux du territoire et à son fort développement démographique et économique.

Enfin, vous citez en exemple le SDIS de l'Ain concernant la « construction d'un bâtiment commun, le SDIS de l'Ain a poussé plus loin sa coopération avec le SAMU ». Il pourrait être intéressant de préciser que cette relation s'est renforcée ces dernières années avec la mise en place

d'arbres décisionnels communs entre les deux services lors des demandes de secours, permettant de contenir l'évolution de l'activité opérationnelle des deux structures.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE L'ALLIER

Le rapport relève l'absence persistante d'encadrement du cumul des activités de sapeur-pompier professionnel et volontaire. Au SDIS de l'Allier, le règlement intérieur interdit aux sapeurs-pompiers professionnels d'avoir un engagement de volontaire dans l'unité où ils sont affectés en tant que professionnels. Ils ne peuvent exercer cette activité de volontaire qu'en dehors de leur temps de service professionnel. Ils ne sont de plus pas autorisés à réaliser des gardes dans le cadre de leur activité de sapeur-pompier volontaire.

Le rapport indique que « dans l'Allier, des indemnités d'enseignement ont été versées à des sapeurs-pompiers professionnels sous double statut intervenant comme formateurs ou membres de jurys sans base juridique ». La délibération du Conseil d'Administration n° 2018-54 du 14 décembre 2018 permet désormais au SDIS de l'Allier de disposer d'une base juridique pour le versement de ces indemnités.

Le rapport souligne que « dans l'Allier aucune mutualisation avec les services du département n'est mise en œuvre ». Il convient de préciser que des pistes de rapprochement avec le Conseil Départemental ont été étudiées notamment pour le suivi social de nos personnels ou pour la mutualisation de l'expertise juridique sans qu'elles puissent aboutir, le département ne disposant pas des moyens humains à mettre à disposition du SDIS. Par ailleurs, le département prend en charge le suivi des opérations immobilières du SDIS dans le cadre d'une convention de mandat. Enfin, du matériel de communication Antarès est mutualisé entre le SDIS et le service des routes du Conseil Départemental, dans le cadre notamment de la viabilité hivernale et le SDIS assure pour le compte du Département la veille pour l'activation de la maintenance hivernale.

Le rapport indique « que l'organisation des régimes de travail en G24 n'est pas le plus efficient et se révèle très coûteuse ». Je ne partage pas cette analyse. À mon sens, les gardes de 12 heures présentent une efficacité générale inférieure aux gardes de 24 heures puisque dans l'Allier les gardes de 12 heures sont décomptées à hauteur de 12 heures de temps de travail alors que les gardes de 24 heures ne sont décomptées qu'à hauteur de 16,82 heures. En conséquence, une généralisation des gardes

de 12 heures ne pourrait se traduire, à effectif opérationnel constant, que par une augmentation des effectifs budgétaires.

Par contre, je vous précise que des adaptations sur le régime de travail ont été adoptées en 2019 ouvrant la possibilité à un certain nombre de sapeurs-pompiers professionnels par centre de secours principal, de travailler en régime 12 heures sur la base du besoin opérationnel réel lié à une différenciation de l'effectif nécessaire entre le jour et la nuit.

Le rapport indique « que dans l'Allier, l'absence de contrôle et de récolement entre les plannings de gardes et les activités de volontariat rend impossible le suivi du respect des règles relatives au cumul d'activité et de l'interdiction de prendre des gardes postées pendant les périodes de repos ». Il convient de rappeler que l'interdiction pour des sapeurs-pompiers professionnels sous double statut d'avoir une activité de sapeur-pompier volontaire pendant leur repos de sécurité ne s'applique qu'à des activités programmées comme des gardes, des services de sécurité ou des formations.

Rien ne s'oppose par contre à ce qu'ils participent à des activités non programmées telles que les interventions comme c'est également le cas pour les autres salariés ou fonctionnaires. Le SDIS mettra toutefois en œuvre des dispositions visant à garantir que ces agents ne réalisent pas d'activités programmées de sapeur-pompier volontaire pendant leur repos de sécurité et notamment d'activités de formation.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE L'AUBE

Comme j'ai déjà pu l'indiquer lors de ma réponse aux observations provisoires de synthèse concernant le SDIS de l'Aube, le 31 octobre dernier, il me semble nécessaire de préciser un point qui n'était pas réalisé lors de l'état des lieux effectué par la Chambre Régionale des Comptes Grand Est dans son contrôle prioritairement mené au cours de l'année 2017.

En effet, il est précisé au chapitre II, point III, paragraphe B « En 2018, dans les SDIS ..., de l'Aube, ... le suivi du temps de travail était toujours effectué manuellement à partir de fichiers prenant la forme de tableurs. »

Ainsi, je souhaite vous informer que le SDIS de l'Aube a fait l'acquisition, en 2017, d'un système de gestion du temps de travail

interface avec le logiciel de gestion des ressources humaines et avec le système de gestion opérationnelle. Après les opérations de paramétrage et de déploiement opérées en 2018, ce dernier est totalement opérationnel et en production depuis le 1^{er} janvier 2019. Cet outil a, dès lors, entraîné la disparition des tableaux cités dans le paragraphe susvisé de votre rapport et permettra d'optimiser le suivi du temps de travail et d'assurer un meilleur pilotage de la ressource.

Par ailleurs, il est également précisé, dans ce même chapitre, et toujours au point III mais au paragraphe C, les éléments suivants : « Dans l'Aube, ...aucun schéma pluriannuel de recrutement n'a été mis en place pour anticiper les évolutions des effectifs. »

Je souhaite préciser que, préalablement à la mise en place d'une politique de GPEEC, comme évoquée par la Chambre Régionale des Comptes Grand Est. Il a été nécessaire de réviser le règlement intérieur, ce qui a été mené en 2018.

S'agissant de l'adoption d'un schéma pluriannuel de recrutement, pour anticiper les évolutions des effectifs, cette action n'est pas rendue nécessaire au sein du SDIS de l'Aube dans la mesure où il n'est pas prévu d'évolution significative des effectifs à court ou moyen terme.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE LA CHARENTE

La lecture attentive de votre transmission appelle de ma part quelques observations :

Sur la charge de travail :

Force est de constater que l'impact financier des réformes nationales est souvent sous-estimé.

En décembre 2018, paraissaient les décrets d'application relatifs à la refonte de la formation des sapeurs-pompiers, abrogeant l'ensemble du dispositif, pourtant mis en place en 2013. Les services doivent donc, sans alternative possible, consacrer une part importante de leur potentiel à la mise en œuvre du nouveau dispositif au détriment de leurs missions princeps de formation.

Sans nier l'intérêt de l'exercice, la réduction des marges de manœuvres ne permet plus d'absorber de tels dossiers sans mettre en péril la structure.

Sur le maillage territorial :

Le maillage territorial est particulièrement difficile à faire évoluer, notamment en milieu non urbain, car ces unités opérationnelles sont bien souvent armées par des sapeurs-pompiers volontaires qui ressentent un attachement fort à leur territoire.

Dans son bourg, son village, le sapeur-pompier volontaire est reconnu comme tel et en tire une légitime reconnaissance qui renforce la ferveur de son engagement. Couper ce lien, c'est perdre la ressource humaine. C'est pourquoi, les implantations de casernes sont souvent le résultat d'une histoire.

De plus, la création d'une caserne de sapeurs-pompiers volontaires pour resserrer un maillage territorial distendu est un exercice coûteux (coût de construction et d'équipement, armement en véhicules, formation des recrues, habillement...) qui pour un département modeste, comme la Charente, reste hors de portée dans le contexte actuel.

En conséquence, mis à part les centres de secours urbains où le lien avec le territoire existe moins, en secteur rural, il est délicat de mettre strictement en adéquation la carte de la couverture avec les besoins opérationnels.

Sur le sur-encadrement :

Les SDIS sont également victimes du flou des textes existants par exemple, la refonte de la filière SPP augmente le nombre d'officiers du grade de lieutenant. Avant 2012, les fonctions de chef de groupe étaient tenues majoritairement par des adjudants titulaires des UV de chef de groupe. Depuis, seuls les lieutenants peuvent occuper ces emplois.

De plus, les fonctions d'officiers de garde étaient tenues par des sous-officiers expérimentés, dès lors, à partir d'un effectif de garde de 10 SP, elles doivent être tenues par un lieutenant.

En conséquence, conformément aux dispositions transitoires prévues par le décret 2012-522 du 20 avril 2012, et au gré des réussites à l'examen professionnel de lieutenant, ou des concours, nombre de postes d'adjudants chefs seront transformés en lieutenant.

Ainsi, on laisse les SDIS négocier directement avec la représentation locale l'interprétation des textes statutaires.

Sur le régime indemnitaire :

En Charente, les indemnités de responsabilité sont versées au taux maximal en fonction des responsabilités réellement exercées

conformément à l'organigramme du service. A fonction identique, taux identique sans modulation.

La prime de feu est une prime statutaire qui est, en effet, facultative. Elle est versée au sein du SDIS 16 à son taux maximal de 19 % comme, à notre connaissance, dans tous les SDIS de France. Il est à noter que cette prime entre dans l'assiette des cotisations au même titre que l'indiciaire et est, de ce fait, prise en compte dans le calcul du montant de la pension. En effet, le montant de la pension est calculé, pour les sapeurs-pompiers professionnels, sur un indice fictif correspondant à l'indice servant de base pour calculer le traitement indiciaire brut auquel s'ajoute un certain nombre de points correspondant à la prime de feu.

La prime de feu correspond à une prime de risque pour l'ensemble des missions opérationnelles et non seulement celle relative à l'incendie.

L'émergence de nouveaux risques et le décès de 4 SP depuis le 1^{er} janvier 2019 montrent bien la réelle dangerosité de cette activité.

Sur les avantages en nature et les logements de fonction :

En Charente, les seuls logements existants sont des logements construits par un organisme HLM sur une parcelle contiguë à celle de la caserne d'Angoulême. Le SDIS en gère l'occupation pour y héberger quelques sapeurs-pompiers professionnels et pour y aménager les chambres de garde du CIS d'Angoulême.

Dans ces conditions, il est abusif de conclure que les logements sont situés à l'extérieur de la caserne.

Sur la GPEEC :

Pour éviter que cet acronyme perde son sens, les SDIS souhaiteraient pouvoir bénéficier de l'expertise des prescripteurs en la matière afin de montrer quels sont les attendus et surtout quels résultats concrets ont déjà été obtenus car nos gestionnaires de carrière, confrontés à la réalité (imprévisibilité des dates de départ en retraite, impossibilité de piloter une mobilité hors structure, interprétation des textes statutaires, charge de travail....) ont bien du mal à anticiper et à piloter à moyen terme.

Sur les systèmes d'information des ressources humaines :

Le SDIS de la Charente (comme de nombreux autres) dispose d'un infocentre installé conformément à notre schéma directeur informatique. Cet infocentre est alimenté en données par tous les systèmes métiers (RH, formation, opération, prévention, finance, technique...) et permet d'éditer des tableaux de bord divers et variés utilisés pour le pilotage de l'établissement.

L'avènement de NEXSIS n'amènera rien de neuf en la matière. Cependant, les SDIS aimeraient avoir la garantie que ce nouvel outil n'imposera pas au SDIS de refondre (au sens de refinancer) totalement les infocentres existants.

Cependant, il convient d'espérer que les coûts induits par le futur système de gestion de l'alerte NEXSIS soient parfaitement maîtrisés, notamment ceux relatifs au périmètre fonctionnel proposé car il serait difficilement justifiable de devoir engager des dépenses supplémentaires aux coûts prévisibles annoncés par l'agence en charge de ce dossier pour compléter le périmètre fonctionnel proposé par NEXSIS afin d'atteindre l'existant qui permet tout simplement de réaliser les missions du quotidien.

Sur le temps de travail :

Les congés irréguliers pointés doivent être atténués par l'ensemble des heures supplémentaires qui ne sont pas comptabilisées.

La prochaine mise en place d'un outil de décompte du temps de travail permettra d'objectiver définitivement la bonne réalisation des 1 607 h annuelles que chaque fonctionnaire se doit de réaliser.

Sur le recours accru aux SPV :

Le volontariat se trouve malgré lui pris dans le champ des débats relatifs au temps de travail des SPP. Le recours abusif au statut de volontaire pour compenser des postes de SPP pourrait amener les différentes juridictions administratives à assimiler les activités de SPV à une activité salariée et par voie de conséquence lui voir appliquer les mêmes règles de gestion notamment celles relatives au temps de travail (directive européenne 88-2003 du 4 novembre 2003, décret 2000-815 du 25 août 2000, décret 2001-623 du 12 juillet 2001 et décret 2001-1382 modifié du 31 décembre 2001).

L'application de toutes ces règles au volontariat aurait comme conséquence la fin du modèle de sécurité civile français.

C'est pour ces raisons qu'il est indispensable d'avoir recours raisonnable et respectueux au volontariat et que le SDIS de la Charente a mis en place un certain nombre de règles de gestion comme :

- Encadrer les doubles statuts SPP SPV pour que les activités de SPV soient réalisées uniquement dans des CIS volontaires ;*
- ne pas masquer du temps de travail SPP sous le statut de SPV (gardes postées en CIS mixtes, formations diverses) ;*

- *ne pas employer des SPP sous statut volontaire pour des missions opérationnelles (feux de forêt, équipes spécialisées) ;*
- *limiter le nombre de gardes postées qu'un SPV peut réaliser dans un CIS mixtes pour s'assurer qu'il ne réalise pas autant, voire plus d'heures, qu'un SPP.*

En conséquence, le remplacement de SPP par des SPV serait contreproductif pour le développement du volontariat et pourrait même être relevé par les organismes en charge du contrôle des charges sociales car assimilable à du travail dissimulé ; d'autant plus que le décret 2009-1208 du 9 octobre 2009 permet maintenant au SDIS d'embaucher temporairement des SPV sous contrat afin de pallier l'absence d'agents permanents.

Il convient donc, dans les centres mixtes, de ne pas dévoyer le statut de SPV en y faisant un recours abusif.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE LA CHARENTE-MARITIME

La lecture attentive de votre transmission appelle de ma part quelques observations :

- Sur l'efficacité opérationnelle :

Vous évoquez le poids croissant du secours d'urgence à personne dans votre rapport de manière assez succincte, sans reprendre dans vos préconisations de dispositions spécifiques au-delà du point relatif à la réalisation des schémas départementaux d'analyse et de couverture des risques.

Il est aujourd'hui illusoire de croire que le levier d'action soit essentiellement dans les départements dans un dispositif dont l'ampleur est maintenant reconnu au niveau national dans l'ensemble des départements et avec des mesures qui doivent venir par l'échelon national du ministère de la santé en cohérence avec le ministère de l'intérieur.

Continuer à faire peser une activité opérationnelle non justifiée et non urgente sur les moyens des SDIS engage fortement l'avenir de ces derniers en terme de ressources tant humaine que financière.

Comment comprendre qu'aucune préconisation nationale n'est formulée alors que le constat est connu sur la nécessité de mettre fin à cette

obligation d'engagement de moyens demandés par les SAMU à l'encontre des SDIS sans se poser la question des ressources financières associées. La sollicitation plus qu'excessive ne doit plus être uniquement fondée sur la réorganisation du système d'hospitalisation, le défaut de la permanence des soins, les problématiques de transporteurs sanitaires privés, la démographie médicale, etc.

Il est indispensable de mettre fin à la sur sollicitation de nos moyens par une recommandation plus marquée dans vos préconisations.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DES CÔTES-D'ARMOR

L'examen de ce rapport appelle de ma part certaines observations destinées à éclairer les conclusions de la Cour.

J'ai pris connaissance de ce rapport avec un très grand intérêt. Les éléments qu'il contient viennent en effet alimenter la démarche de pilotage de la performance globale que le conseil d'administration a souhaité engager au SDIS 22 et qui s'inscrit dans la droite ligne de la philosophie visée par la Cour des comptes.

Je m'inscris, comme l'ensemble des élus du conseil d'administration du SDIS 22, dans une volonté constante de mener à bien les réformes nécessaires, et parfois délicates sur le plan social, conscient qu'elles permettront à l'établissement d'évoluer vers une performance accrue dans l'accomplissement de notre mission de sécurité civile.

Je souhaite tout d'abord exprimer des observations de portée générale pouvant s'appliquer à une majorité des services départementaux d'incendie et de secours ou à tout le moins à bon nombre d'entre eux.

Il me paraît tout d'abord nécessaire de replacer la construction des services départementaux d'incendie et de secours en perspective de leur contexte historique et de rappeler la jeunesse de nos établissements. Créés dans leur dimension départementale au début des années 2000, ils ont atteint un niveau de maturité et d'efficacité en un délai particulièrement court de moins de vingt ans. Sur cette période, des évolutions structurelles très profondes ont été intégrées et assimilées, par les élus et par les agents de nos établissements, avec son lot de mises à niveau, d'harmonisations des pratiques et organisations, et de fortes mutualisations des moyens. Dans le même temps, les missions de service public se sont largement

accrues et la qualité de la réponse aux attentes des usagers s'est beaucoup améliorée.

Ces évolutions structurelles concernent bien entendu en premier lieu la gestion des personnels, leur temps de travail et leur rémunération et s'appuient sur la mise en place de processus rigoureux dans un contexte de nombreuses réformes imposées aux SDIS (réforme des filières, des régimes indemnitaires, réduction du temps de travail...).

Concernant plus spécifiquement le SDIS 22, j'ai tenu à ce que l'établissement public s'appuie sur l'utilisation de bonnes pratiques, dans la droite ligne de la démarche de performance lancée début 2018 et qui intègre le modèle du cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF).

Ainsi, lorsque ce rapport dénonce l'insuffisante gestion prévisionnelle des emplois illustrée pour le SDIS 22 par l'absence de schéma pluriannuel de recrutement, je souhaite au contraire souligner les évolutions initiées et qui se développent au sein de notre établissement.

Depuis fin 2017, notre organigramme intègre au sein du groupement Ressources Humaines Formation un service dédié à la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) et à son équivalent pour les sapeurs-pompiers volontaires et leurs activités (GPEAC). En support de cette démarche, le SDIS 22 a fait le choix de s'équiper d'un logiciel mis en production début 2019 qui sera ambitieux bien au-delà de la simple gestion de la formation. Ce logiciel sera support de cette GPEEC / GPEAC et sera interactif entre le service et les agents, tous statuts confondus.

Concernant la mobilité des agents, tous les personnels sont interrogés chaque année sur leurs projets professionnels. Les prévisions de départs en retraite et les souhaits de mobilités internes et externes sont ainsi connus et anticipés.

Dans cette même dynamique, un plan de mobilité est réalisé chaque année afin de concilier autant que possible les besoins du service avec les souhaits d'évolution des agents sur la base des fiches de poste rédigées pour chaque emploi.

En parallèle, fort de la connaissance des projets de nos agents, les recrutements sont anticipés de manière à réduire à leur minimum les durées de vacances de poste.

Parmi les réformes profondes qui ont été portées ces dernières années, la remise à niveau de la durée annuelle du temps de travail (1 607 heures) pour l'ensemble des personnels a pu être menée à bien et

les décisions prises par le Conseil d'administration fin 2017 ont été mises en application depuis le 1^{er} août 2018 après une phase importante et essentielle de dialogue social.

Concernant les centres d'incendie et de secours, cette évolution et celle du contexte juridique national et européen nécessitaient en corollaire un changement profond et structurel de l'organisation des régimes de service des sapeurs-pompiers. L'objectif fixé par le conseil d'administration et les modalités d'application en cours d'étude s'orientent notamment sur l'adaptation plus fine des effectifs de sapeurs-pompiers à la sollicitation opérationnelle, fluctuante dans le temps.

En outre, il est d'ores-et-déjà acté l'abandon du régime dérogatoire des gardes de 24 heures des sapeurs-pompiers professionnels et la limitation de la sollicitation en garde casernée des sapeurs-pompiers volontaires. L'organisation du SDIS 22 s'appuie historiquement largement sur le volontariat et ce modèle d'organisation a démontré au fil du temps toute sa pertinence au sein des Côtes-d'Armor. Les élus et les citoyens costarmoricains y sont fortement attachés.

Dans ce contexte, une analyse des besoins opérationnels a été menée avec l'appui d'un cabinet spécialisé afin d'arrêter une organisation optimisée des moyens humains nécessaires à l'accomplissement de notre mission de service public. Dans l'attente, les effectifs de sapeurs-pompiers professionnels en garde opérationnelle ont logiquement été gelés. Cette étude a été lancée courant 2017 et la restitution des résultats a été réalisée en septembre 2018. Elle est intégrée aujourd'hui dans les travaux de révision du SDACR en cours et qui doivent être présentés au conseil d'administration du SDIS fin 2019.

En parallèle, dynamisé par un comité de pilotage réunissant l'ensemble des forces vives du département, un plan volontariat actif et ambitieux, en résonance avec le plan national d'actions lancé fin 2018, est en cours de réflexion et viendra alimenter le dispositif de sécurité civile costarmoricain.

Concernant la rémunération de nos personnels, celle-ci est également en mutation en raison notamment, de nombreuses réformes exogènes aux SDIS intervenues ces dernières années.

Dans un premier temps, nécessaire avant toute prise de décision, un état des lieux des régimes indemnitaires a été réalisé courant 2017 par un prestataire externe et a permis d'identifier les réformes sensibles à conduire dans ce domaine.

Pour les Personnels administratifs et techniques spécialisés (PATS), en application des textes nationaux, le Conseil d'administration a acté le passage au régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) mis en application le 1er juillet 2018. Je souligne que cette réforme a été l'occasion de réviser avec un grand sens des responsabilités, le dispositif des régimes indemnitaires de nos personnels dans une maîtrise plus conforme aux tendances départementales. Elle est intervenue rapidement dans notre établissement, alors que l'absence de textes nationaux précisant son application aux cadres d'emplois des sapeurs-pompiers professionnels rend difficile sa mise en œuvre en raison de la diversité statutaire de l'établissement.

Pour ces derniers, dans l'attente des décisions nationales sur la réforme de leur régime indemnitaire, l'état des lieux a permis d'identifier quelques rares situations atypiques signalées dans ce rapport, conséquences directes de la réforme nationale de leur filière décrétée en 2012. Celles-ci seront régularisées à l'issue de la période transitoire (2012/2019), comme le cadre réglementaire national le prévoit pour les indemnités de responsabilité qui ont été maintenues pendant cette période lorsque les grades détenus étaient inférieurs aux grades cibles.

De telles réformes ambitieuses ne peuvent être cependant abordées qu'en ayant la plus haute conscience de nos responsabilités d'élus fortement impliqués dans nos actions, au contact des territoires et après avoir mesuré avec pragmatisme tous les impacts et réfléchi pleinement à la pertinence d'une nouvelle organisation.

Pour conclure, je souhaite réaffirmer la formidable évolution de notre établissement public depuis sa création sous sa forme juridique actuelle en 2000. Les services d'incendie et de secours n'ont probablement pas achevé leurs mutations et celles-ci se poursuivront encore au fil des ans. En permanence, nous resterons vigilants et mobilisés pour adapter l'organisation du SDIS avec pertinence, pragmatisme, un grand sens des responsabilités et en accord avec les aspirations de notre société.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE L'EURE

En réponse à votre lettre en date du 21 janvier 2019, je porte à votre connaissance n'avoir aucune remarque complémentaire à apporter quant au projet de rapport public thématique intitulé « Rémunérations et temps

de travail des personnels de la sécurité civile : des défis à relever, des perspectives à redéfinir ».

En revanche, je réitère les observations formulées dans mon courrier du 31 octobre 2018 en réponse à la transmission du relevé d'observations provisoires de synthèse des dépenses de rémunération et le temps de travail des personnels de sécurité civile pour le SDIS de l'Eure.

En application de l'article R. 141-7 du code des juridictions financières, j'ai l'honneur de vous faire connaître mes remarques :

- *S'agissant de la nouvelle bonification indiciaire, le SDIS de l'Eure signale que l'accroissement des montants de la nouvelle bonification indiciaire résulte de l'application des mesures statutaires. En effet, l'annexe 2 du décret n° 2006-779 du 3 juillet 2006 portant attribution de la nouvelle bonification indiciaire à certains personnels de la fonction publique territoriale prévoit que les chefs d'agrès exerçant les fonctions de commandement de véhicules d'intervention comprenant au moins deux équipes, et d'une particulière technicité supposant une expérience de 7 ans au moins ou emploi équivalent supposant la même expérience et nécessitant l'encadrement de proximité d'au moins 5 sapeurs-pompiers (point 24) perçoivent une NBI de 16 points. Cette attribution est obligatoire et n'est pas discrétionnaire.*
- *Le SDIS de l'Eure précise que l'augmentation du versement des indemnités aux sapeurs-pompiers professionnels non logés découle notamment de la fin progressive de la mise à disposition de logements par nécessité absolue de service dans le parc locatif privé au profit du parc locatif public. Cette mesure a été prise dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme du temps de travail des SPP logés et non logés (décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013, délibération n° 16-27 du 30 juin 2016).*

Elle s'est traduite par le choix massif des agents en faveur du régime indemnitaire. Concomitamment, il en a résulté une diminution significative des frais de gestion des logements.

Le SDIS de l'Eure appelle l'attention sur les efforts déjà consentis dans le cadre de la convention d'objectifs et de moyens établie avec le Département pour la période en cours (2016-2018) qui ont abouti à un allègement substantiel de ses ressources :

- *recettes réelles de fonctionnement CA 2015 : 38 151 141,44 euros ;*
- *recettes réelles de fonctionnement BP 2018 : 35 949 041 euros.*

Dans le rapport, il est préconisé la mutualisation poussée de fonctions support comme la GRH, la paie, voire le suivi de la formation.

Comme la Cour des comptes l'indique, le Département de l'Eure et le SDIS ont défini un schéma de coopération en 2016. La première évaluation des résultats de cette coopération renforcée (délibération du CASDIS n° 18-19 du 25 juin 2018) a mis en exergue les économies d'ores et déjà réalisées. Ainsi, à ce jour le Département et le SDIS :

- *ont créé un service unifié des ateliers automobiles (SU2A) dédié à la maintenance des deux flottes de véhicules ;*
- *coopèrent étroitement pour réaliser les constructions neuves et les réhabilitations des centres d'incendie et de secours ;*
- *partagent la même salle blanche informatique du département ;*
- *sont engagés ensemble dans 21 groupements d'achat ;*
- *partagent des pratiques de travail et d'optimisation des dépenses ;*
- *ont réalisé conjointement l'analyse rétrospective et bâti la prospective financière du SDIS.*

En outre, la création progressive d'un service unifié des bâtiments pour les travaux neufs, les réparations urgentes et les économies d'énergie concernant les deux patrimoines est prévue.

La mutualisation de la gestion des ressources humaines et de la paie, voire du suivi de la formation, ne m'apparaissent pas fondées.

En effet, le sujet a été abordé lors de l'audit ayant conduit à la nécessité de mettre en œuvre le schéma de coopération renforcée mais cette option n'a pas été retenue.

À cet égard, Il me paraît utile de rappeler que les SDIS sont des établissements publics autonomes dont la masse salariale représente 80 % des dépenses de fonctionnement. La perte de la gestion des ressources humaines pourrait être de nature à remettre en question ce statut et cette autonomie.

En outre, les SDIS, services publics ultimes, sont des organisations jeunes à haut devoir de fiabilité (théorie des High Reliability Organizations, Roberts, 1990) qui fonctionnent 365 jours par an et 24 heures sur 24. Ils évoluent dans un environnement incertain et multiforme devant faire face à de nouveaux risques et menaces (attentats notamment).

Les personnels qui les composent sont nécessairement tenus de se former en permanence aux risques, de quelque nature qu'ils soient et de développer sans cesse leur technicité. L'enjeu du volontariat (+ de 80 % de la ressource humaine des SDIS) est, dans le contexte contraint des finances publiques, également crucial. Enfin, les personnels de soutien relevant des filières technique et administrative sont des maillons essentiels des SDIS qui doivent se sentir parfaitement intégrés à l'organisation. En conséquence, une gestion dissociée serait inadaptée et source d'un sentiment d'iniquité.

Aussi, tous ces éléments militent pour la conservation d'une gestion RH de proximité, spécialisée (spécificités du statut des sapeurs-pompiers professionnels et des recrutements, des règles régissant leur temps de travail cyclé, du volontariat et de la formation notamment) et individualisée.

Dans cette optique, le SDIS a revu récemment son organisation afin de mettre en place un « circuit court » entre les unités opérationnelles et la direction départementale. Ce circuit court concerne tous les domaines, y compris les ressources humaines.

En conclusion, le défi de la professionnalisation de la gestion des ressources humaines évoqué pourrait passer par le développement accru du partage des bonnes pratiques avec tous les partenaires (Département mais également des SDIS), voire par la mise à disposition des SDIS d'un véritable centre national de ressources.

L'article 215 du RI prévoit que le SPV effectuée au moins 1 200 heures d'astreinte au titre des obligations de la permanence opérationnelle sur l'année (au prorata selon la date d'engagement) et il est précisé qu'une heure de garde équivaut à 2,5 heures d'astreinte. Néanmoins, la réalité est bien plus contrastée.

Je tiens à souligner que le temps de travail semestriel et annuel des agents sous statut de sapeurs-pompiers professionnels est néanmoins respecté (1 128 heures/2 256 heures) en conformité avec la délibération 16-27 susvisée.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU SDIS DE LA HAUTE-GARONNE

Je me permets de vous apporter réponses et compléments d'informations sur certains aspects qui me semblent importants.

Il est indiqué dans le rapport public qu'en moyenne, les charges de personnel des SDIS augmentent de 1,7 % par an depuis 2011. Pour le SDIS de la Haute-Garonne, la progression moyenne est inférieure avec une croissance annuelle de 1,5 % par an. De même, sur la période 2011/2016, les coûts salariaux augmentent de 8 % en Haute-Garonne contre 10,6 % dans les SDIS de catégorie A. En ce qui concerne les effectifs, la lettre d'observation définitive portant sur la gestion du SDIS de la Haute-Garonne relève également que cette progression maîtrisée est 5 fois moins importante que la progression de la population du département sur la même période. Il remarque enfin que les effectifs ont été particulièrement bien maîtrisés avec une croissance de seulement 1,5 % entre 2011 et 2016.

Le rapport public note que pour le SDIS de la Haute-Garonne, la part des rémunérations versées aux personnels titulaires s'établit à 88 % contre 80 % en moyenne pour les SDIS de catégorie A. Le SDIS de la Haute-Garonne veille scrupuleusement, dans ses procédures à recruter en priorité des agents titulaires plutôt que des agents contractuels. Ce constat concerne principalement les PATS puisque pour les SPP, 100 % des recrutements sont statutaires.

De la même manière, historiquement, le SDIS de la Haute-Garonne compte moins de Centres d'incendie et de Secours (CIS) que les autres SDIS. Comme la plupart des CIS en France intègrent des Sapeurs-pompiers Volontaires (SPV), il est logique qu'un SDIS qui connaît un maillage territorial plus faible mobilise moins de SPV que les autres SDIS. Par ailleurs, le SDIS de la Haute-Garonne connaissait jusqu'alors une situation atypique en France, avec une absence de SPV dans les 3 CIS situés sur le territoire de la ville de Toulouse et de sa proche périphérie. Cette situation atypique est en train d'évoluer avec l'intégration de SPV sur les CIS de Ramonville Buchens, Toulouse Vion et Toulouse Lougnon. Des recrutements de SPV ont d'ores et déjà été effectués et vont s'amplifier dans les mois à venir.

Le SDIS de la Haute-Garonne va par ailleurs construire 5 nouveaux GIS sur le territoire métropolitain et procéder au recrutement de nouveaux SPV pour renforcer encore leur part dans les effectifs. Enfin, dans la continuité du plan national de développement du volontariat, le SDIS de la Haute-Garonne intensifie ses efforts de recrutement des SPV sur tout le

territoire et en particulier dans les territoires ruraux du sud du département. Le pourcentage de rémunération versé au SPP devrait donc baisser à l'avenir pour atteindre des niveaux plus conformes à la moyenne des autres SDIS de catégorie A.

Il est également relevé dans le rapport public le poids relativement important des indemnités versées à des personnels en double statut (SPP/SPV) au SDIS de la Haute-Garonne. Cette proportion peut s'expliquer par la faiblesse du nombre de SPV dans le département comme rappelé ci-dessus.

En ce qui concerne la revalorisation des contributions des communes et intercommunalités, le rapport public indique que le SDIS de la Haute-Garonne augmente uniformément les contributions demandées aux tiers financeurs, chaque année, de l'inflation sans tenir compte de la proximité d'un centre d'incendie et de secours ou du nombre d'interventions. Ce mode opératoire respecte littéralement la réglementation. Il garantit une meilleure lisibilité et permet aux contributeurs d'anticiper précisément l'évolution de leur participation. Ce principe de transparence permet en outre d'éviter les risques de contentieux que connaissent d'autres SDIS comme le mentionne le rapport.

En ce qui concerne le temps de travail, il est indiqué que le SDIS de la Haute-Garonne applique un temps de travail de 1 483 h par an pour les PATS et les Sapeurs-Pompiers Professionnels (SPP) affectés en service hors rang (SHR). Il convient de noter, comme le relève systématiquement la Cour des Comptes et les Chambres Régionales, que la plupart des collectivités en France et en particulier des SDIS, applique toujours des temps de travail inférieurs à la durée légale. Malgré ces critiques récurrentes et malgré la circulaire du 31 mars 2017, la plupart de ces collectivités n'ont pas corrigé cette situation et n'envisage pas de le faire avant la publication d'un texte législatif ou réglementaire plus contraignant. Il est de mon point de vue dommage que le SDIS de la Haute-Garonne soit en quelque sorte pointé du doigt par le rapport public alors même qu'il a très courageusement choisi de se mettre en conformité avec la réglementation, ce qui reste relativement rare. Cet effort et ce volontarisme auraient dû, à mon sens être positivement souligné plutôt que dénoncé.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS D'ILLE-ET-VILAINE

Chapitre I - IV - B - 4. *Des réponses stratégiques différentes selon les SDIS sur la part donnée au volontariat, sans cohérence apparente d'ensemble.*

« La part prépondérante de la masse salariale dans les dépenses des SDIS milite pour que ces derniers cherchent à diminuer leurs effectifs, ou tout au moins à réduire la part des professionnels dont le coût est beaucoup plus élevé que celui des volontaires. Cela implique de prendre en compte cette réflexion dans la définition de leur stratégie opérationnelle [...]

Dans la pratique, quelques SDIS ont intégré cette dimension budgétaire. Certains SDIS de taille importante, fortement professionnalisés, semblent s'inscrire dans cette démarche.

[...] A l'inverse, trois SDIS classés en catégorie A ont continué leur politique de recrutement de professionnels. 75 postes de SPP supplémentaires ont ainsi été créés dans celui du Pas-de-Calais (+ 7 %), 27 dans celui dit le et Vilaine (+ 5,5 %), 15 dans celui du Finistère (+3,5 %).

Le SDIS d'Ille-et-Vilaine souhaite attirer l'attention de la Cour sur ce qui semble pouvoir constituer une contradiction. En effet, contrairement à ce que peut laisser penser l'illustration du propos en citant le SDIS 35, celui-ci dispose précisément d'une stratégie opérationnelle consistant à maintenir un maillage territorial dense des CIS de SPV. Pour autant, cette posture a été critiquée lors des derniers contrôles (CRC, Inspection conjointe IGA-Inspection DGSCGC) alors qu'elle correspond pleinement à l'objectif affiché par la Cour. En effet, ce maillage s'inscrit dans une volonté stratégique réaffirmée par le Conseil d'administration de préserver une ressource humaine de proximité, en capacité de répondre aux risques du Département.

De même, le SDIS 35 pense que l'hétérogénéité des départements doit amener à nuancer le propos. En effet, si le SDIS 35 affiche clairement sa stratégie en la matière (comme illustré à travers sa volonté de maintenir un maillage critiqué par ailleurs), il estime que le recours aux SPV lorsque l'activité nécessite des gardes postées doit être mené dans le cadre d'un certain équilibre. Ce type d'utilisation doit rester limité. En effet, un recours trop important au volontariat sous ce régime risque de fragiliser cette ressource à l'heure même où un débat s'engage sur le régime juridique de ce type d'intégration.

Dans ce cadre, même s'il souscrit en partie à la recommandation, le SDIS d'Ille-et-Vilaine tient à nuancer l'approche et reste prudent sur les

conséquences potentiellement préjudiciables au modèle français de sécurité civile d'un recours excessif aux sapeurs-pompiers volontaires dans les centres urbains.

Ainsi, si le SDIS 35 avait été amené à créer réellement 27 postes (chiffre qui demandera à être révisé) entre 2011 et 2016, il conviendrait de le rapporter à ce contexte. En effet, le département accueille 11 000 habitants / an, a vu croître son activité de 6 % / an sur 3 années consécutives et a dû absorber la diminution du temps de travail du 1^{er} janvier 2014. Ces effets ciseaux ont été absorbés à effectif quasi constant.

En ce qui concerne les personnels administratifs, techniques et spécialisés, le SDIS comptait 148 emplois pourvus au 31/12/2011 (+ 6 agents mis à disposition) pour 153 au 31/12/2016 (+ 3 agents mis à disposition). Les effectifs de PATS ont effectivement progressé si l'on prend en compte les ETPT, mais le nombre d'emplois pourvus au 31 décembre sur la période a progressé de manière plus réduite (+ 5 sur la même période, dont 1 poste en CDD non renouvelé depuis). Le nombre de postes ouverts au Tableau des emplois permanents n'a quant à lui pas progressé.

Chapitre I - IV - C - 1. Le surencadrement

« La réforme du cadre d'emploi des SPP engagée en 2012 s'est en effet traduite par une augmentation significative du nombre des sous-officiers et, dans une moindre mesure, de celui des officiers. En effet, alors que les SDIS comptaient 7 024 officiers et 19 681 sous-officiers en 2011, leur nombre est passé à respectivement 7 147 (+ 2 %) et 24 307 (+ 23 %). [...] En Ille et Vilaine, le nombre de sous-officiers a augmenté de 35 % passant de 271 à 364. »

Cette augmentation est principalement la conséquence directe de la mise en œuvre des décrets de 2012 portant réforme de la filière des sapeurs-pompiers professionnels.

Chapitre III - I - B - 2 - e. La grande diversité des régimes de travail des SPP en service opérationnel, y compris au sein d'un même SDIS

« Ainsi, les SPP du SDIS d'Ille et Vilaine sont amenés à effectuer entre 1 543 heures et 1 589 heures de travail, en fonction de leur centre d'affectation, alors que la durée retenue par le CASDIS s'établit à 1 551 heures par an. La durée annuelle de travail appliquée dans les différents centres résulte en effet de compromis locaux, avalisés par la direction sans aucun souci d'harmonisation ».

Le SDIS fait remarquer que s'il existe effectivement plusieurs durées annuelles de temps de travail qui coexistent en fonction de certains CIS, il

convient de noter que ces différences sont à la marge (quelques heures) et qu'elles ne résultent pas de souhaits locaux. Ces différences sont la contrepartie de la volonté de traduire le temps global en fraction de gardes de 12 heures ou 24 heures selon l'organisation des CIS. En effet, certains CIS organisent leur temps de travail en gardes de 12 heures, 10 ou 24 heures en fonction de l'activité opérationnelle. Le temps global a été déduit au regard de ce nombre de gardes pour arriver simplement à un compte rond et éviter des fractions de G12 ou G24.

Pour autant, il existe une forme d'harmonisation puisque les régimes relevés par la Cour s'articulent globalement selon 2 grands principes :

- *Pour les agents travaillant la nuit et le week-end le temps de travail annuel est de 1 543 heures ou 1 551 en fonction du nombre de garde de 12 heures selon la volonté rappelée ci-avant de faire en sorte de ne pas de fraction restante de garde.*
- *Pour les agents ne travaillant, ni la nuit ni les week-ends, le temps de travail annuel est de 1 589 heures.*

Chapitre III - I - B - 4. L'absentéisme

« Le coût des absences est important. En 2016, H a atteint 1,21 M€ en Haute-Corse 2,4 M€ (dont 81 % imputables aux SPP) soit 46 ETPT en Ille-et-Vilaine et 5,38 M€ dans La Loire. »

Le SDIS 35 a pleinement conscience de cet enjeu qui représente une forte préoccupation. Cela va conduire l'établissement à conduire une analyse plus précise et détaillée en vue de déterminer un plan d'action approprié.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE LANDES

À titre d'observation, j'ai l'honneur de vous faire part de mes commentaires sur les 7 points abordés à propos du SDIS des Landes.

En liminaire, je souhaiterais toutefois faire observer que les personnels du SDIS ne sont pas des personnels de la sécurité civile - sous-entendu relevant du Ministère de l'Intérieur - mais des fonctionnaires territoriaux issus des filières sapeurs-pompiers professionnels, administratifs et techniques.

Pour en revenir au fond, et afin d'être le plus synthétique possible, comme vous en aviez émis le souhait, mes commentaires seront référencés à l'identique de l'articulation de votre rapport.

Chapitre I - & IV - A - 1

La diversité des situations territoriales

Aucun commentaire particulier, le SDIS des Landes étant sur ce sujet présenté comme un SDIS ayant maîtrisé sa masse salariale.

Chapitre I- & IV — D — 3

Des effectifs en voie de vieillissement et peu mobiles géographiquement

Le SDIS observe que cette thématique est récurrente au sein de la fonction publique territoriale. Le vieillissement des effectifs est lié principalement aux forts recrutements opérés à la mise en œuvre de la décentralisation à partir de 1982. La mobilité est globalement peu développée dans la fonction publique territoriale. La spécificité de la filière sapeurs-pompiers conjuguée à la gestion des emplois et des compétences au sein des établissements publics locaux sont des freins supplémentaires au niveau des SDIS.

Chapitre II - & II - A

Les rémunérations versées aux personnels

Le SDIS s'interroge sur l'augmentation précisée à hauteur de + 16,47 %. En effet, l'ensemble des agents sapeurs-pompiers professionnels n'est éligible ni à l'Indemnité Forfaitaire pour Travaux Supplémentaires (IFTS), ni à l'Indemnité Horaire pour Travaux Supplémentaires (IHTS), ni à l'Indemnité d'Administration et de Technicité (IAT). Seule l'application de la réforme du statut des sapeurs-pompiers professionnels est venue modifier les rémunérations des gradés et sapeurs. Cette même réforme a d'ailleurs vu disparaître ce dernier grade au sein du SDIS des Landes avec une entrée dans l'établissement ou un reclassement systématique au grade de caporal,

Parallèlement, l'augmentation de la contribution, des collectivités locales sur la période considérée a été, en moyenne, de seulement + 0,70 % sur sept années.

Chapitre II - & II - B - 4

Des attributions sans cohérence avec la situation individuelle des agents

L'anomalie relevée à propos d'indemnités de responsabilité ne correspondant pas aux fonctions exercées mais à celles de grades supérieurs n'est pas connue du service. Un écart sur 3 indemnités de responsabilité dans un même grade a été pris en compte par le SDIS des Landes et est en cours de régularisation par les services gestionnaires.

Sur l'attribution de l'indemnité de spécialité, le SDIS des Landes ne comprend pas l'observation, dans le sens où l'Établissement Public ne se contente pas de suivre les diplômes et formations mais procède à un contrôle annuel systématique de l'exercice effectif des spécialités par chaque sapeur-pompier professionnel.

Il y avait bien, en 2016, 204 sapeurs-pompiers professionnels exerçant deux spécialités sur un effectif total de 290.

Chapitre II - & II - C - 2

La diversité des situations territoriales

L'observation selon laquelle 21 % de sapeurs-pompiers volontaires cumuleraient la moitié des indemnités versées est une simple conséquence de l'effectivité de la disponibilité des sapeurs-pompiers volontaires, compte tenu du fait que les SPV les plus actifs et les plus présents représentent un quart de l'effectif des SPV.

Chapitre II - II - C - 3

Des abus relevés pour les SPP « sous double statut »

Le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels est suivi avec la plus grande attention pour respecter à la fois le compteur du temps de travail équivalent correspondant aux 1 607 heures annuelles rémunérées mais également le compteur du temps de présence correspondant aux 1 128 heures semestrielles maximales.

Ce cadre complexe auquel est soumis l'établissement public conjugué aux obligations liées au temps de travail sont parfois difficilement compatibles avec la nature même des missions de secours et leur caractère aléatoire tant sur la survenue que sur la durée.

En revanche, le SDIS accepte, dans le respect du droit positif, qu'un SPP fasse le choix citoyen d'exercer une activité de SPV en complément de son activité professionnelle.

Le SDIS des Landes respectera toute modification du droit positif dès lors que l'État reconnaîtrait la qualité de travailleur, au sens du droit européen, à l'engagement des SPV.

Le volontariat représentant, en France, 80 % de l'effectif des sapeurs-pompiers, cette évolution ne serait pas sans conséquence, tant en termes de développement du volontariat qu'en termes organisationnel, économique, financier et fiscal.

Chapitre III- II – B – 1

Des SDIS ne respectent pas le repos réglementaire des SPP

Le SDIS attire l'attention de la Cour sur le fait que les réductions de temps de repos entre deux activités auxquelles il est fait référence, relèvent du dispositif dérogatoire prévu, pour la protection des personnes et des biens, à l'article 3 II a) du décret n° 2000-815 du 25 août 2000, relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail de la fonction publique de l'État, transposé à la fonction publique territoriale par les décrets n° 2001-623 du 12 juillet 2001, 2004-1307 du 26 novembre 2004 et 2013-1186 du 18 décembre 2013, et qu'à cette occasion, l'information réglementaire du Comité Technique a été réalisée.

D'autres situations relèvent du choix du sapeur-pompier professionnel d'avoir un engagement de sapeur-pompier volontaire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE LA LOZÈRE

Pour le SDIS 48 ce rapport appelle de ma part les précisions suivantes.

Tout d'abord je vous indique que les décisions qui sont prises en matière de gestion sont bien soumises, systématiquement en amont à la validation du Conseil d'administration.

En ce qui concerne le passage de 8 SPP à 18 SPP cette décision s'est avérée nécessaire d'une part pour répondre aux exigences de la professionnalisation et d'autre part pour sécuriser le fonctionnement du CODIS en matière de temps de travail.

De plus lors du Conseil d'administration du 17 décembre 2018 le règlement intérieur, après avoir été soumis pour avis aux différentes instances, a été approuvé afin de nous mettre en conformité avec le régime

de travail applicable aux SPP, aux PATS et satisfaire à leur engagement en qualité de SPV.

En qualité de Président, je m'efforce de respecter les règles qui s'imposent en matière de gestion des SDIS, même s'il est parfois difficile de concilier l'opérationnel, la réactivité et la bonne gestion.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE LA MARNE

Je tiens à apporter quelques précisions relatives à l'organisation du temps de travail au SDIS de la Marne, notamment la gestion des heures supplémentaires comme évoqué dans votre document. Ce dernier évoque : « ...la faiblesse du contrôle de présence des agents même lorsque celui-ci est rendu obligatoire par le versement à certains personnels d'indemnités horaires pour travaux supplémentaires, comme le SDIS de la Marne ».

Le SDIS de la Marne dispose d'un outil de gestion du temps de travail pour l'ensemble de ses personnels, le logiciel « AGATT ». C'est dans cet outil que le temps de travail des agents est comptabilisé et contrôlé, y compris pour les heures supplémentaires réalisées par les personnels administratifs et techniques qui peuvent bénéficier d'IHTS.

Le règlement intérieur précise également les règles applicables en matière de gestion, suivi et contrôle des heures supplémentaires dans ses articles 161, 170 et 171.

Je tiens également à préciser que 236 heures supplémentaires ont été indemnisées en 2017 au SDIS de la Marne pour les 80 personnels administratifs et techniques, soit moins de 3h par agent et par an. Ces heures supplémentaires sont systématiquement intégrées dans le logiciel de gestion du temps de travail après contrôle hiérarchique.

Certes il s'agit d'une action non automatisée mais la mise en place d'un dispositif de contrôle automatisé du temps de travail (« pointeuse ») n'apporterait aucune plus-value dans les contrôles des heures supplémentaires pour des agents amenés essentiellement à effectuer des heures supplémentaires dans le cadre de leurs missions extérieures dans l'un des 30 centres de secours du département de la Marne, (réunions, rendez-vous avec des entreprises...).

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE LA MAYENNE

Conformément aux dispositions des articles R.143-7/8 et R.143-13 du Code des Juridictions Financières, je souhaite, ainsi que vous m'y invitez, vous faire part de quelques éclaircissements relatifs aux thèmes pour lesquels le SDIS de la Mayenne est mentionné dans ce relevé, même si ce dernier n'appelle pas systématiquement de commentaires de ma part.

Je remarque en outre que si le SDIS de la Mayenne est cité à plusieurs reprises, il est également pris en exemple dans le cadre de bonnes pratiques méritant d'être développées et je m'en réjouis.

Les développements qui suivent sont donc exclusivement des éléments d'explications aux observations dudit relevé.

Sur l'absence d'utilisation des SDACR pour faire évoluer un maillage territorial tributaire de l'histoire :

Il est écrit dans votre rapport : « La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe ») impose désormais une périodicité quinquennale des SDACR, suivant en cela une recommandation du rapport public thématique de 2011. Cependant, au 1^{er} janvier 2018, la moitié des SDIS de l'échantillon n'avait pas encore respecté cette obligation légale. ». Il convient de préciser que la circulaire du 26 mai 2015 du ministre de l'intérieur, demandait aux SDIS de bloquer les travaux de révisions des SDACR en attendant les orientations des COTRRIM zonaux (« D'ici là, il est donc préférable de ne pas engager de révision complète de vos SDACR »).

Sur les missions et l'organisation territoriale et opérationnelle des SDIS :

Il est écrit : « un maillage dense, comme celui de la Mayenne, doté d'une cinquantaine de CIS n'est pas nécessairement plus optimal. En effet ce SDIS dispose d'un taux de volontariat important, mais ne met en œuvre la mixité des SPP/SPV de ses centres que de manière limitée. Cependant le choix fait par l'établissement de recourir largement au volontariat lui a permis de contenir ses charges de personnel, dont le montant par habitant atteignait 38,77 € en 2017, alors que la moyenne nationale des établissements de catégorie C s'est établie la même année à 77 €...quitte à s'affranchir des normes réglementaires ».

Il convient ici de relativiser le propos car la mixité est bien mise en place dans les Centres de Secours Principaux de Laval, Mayenne et Château-Gontier. De même, dans le respect des orientations du SDACR,

l'astreinte opérationnelle de niveau chef de groupe peut être renforcée par un chef de groupe de proximité tenu par un officier de sapeurs-pompiers volontaires. Le SDIS de la Mayenne met donc tout en œuvre pour développer, si ce n'est la mixité, du moins la complémentarité des personnels professionnels et volontaires dans ses centres. Il est vrai que, dans le même temps, des mesures opérationnelles ont été prises visant par exemple à autoriser le départ des véhicules de secours et d'assistance aux victimes armés de 3 agents au lieu de 4 auparavant ou, suite à la mise en œuvre de la gestion individuelle centralisée, à supprimer la fonction de « stationnaire » au centre. Ces actions, de nature à réduire la sollicitation opérationnelle des sapeurs-pompiers volontaires donc à préserver leur disponibilité, tout en maintenant la qualité et l'efficacité des secours, ont pour corollaire une réduction des coûts, spécifiquement en matière de ressources humaines et sont conformes aux textes en vigueur contrairement à ce qui est rédigé dans ce rapport. Un assouplissement des textes et normes en vigueur comme proposé dans le rapport, est effectivement une nécessité.

Sur les effets des réformes statutaires et le surencadrement :

Dans le rapport, il est écrit : « Certains SDIS ont défini des quotas en fonction des besoins du terrain ou ont organisé un relèvement du taux d'encadrement des SPV de manière progressive. Ainsi le SDIS de la Mayenne a fixé un taux de 40 % et décidé de procéder chaque année à la nomination au grade supérieur d'1/5 des effectifs ».

Effectivement, le SDIS de la Mayenne a limité, dans une procédure interne, le nombre de sous-officiers à 40% des effectifs réels sur l'ensemble du corps départemental. Pour quantifier le nombre maximum de sous-officiers SPV, les règles suivantes ont été retenues :

- *calcul de l'encadrement opérationnel permanent selon la capacité opérationnelle minimale du centre précisée au règlement opérationnel : 1 adjudant par véhicule incendie (sauf CCGC et DATT) et 1 sergent par « autre véhicule » ;*
- *calcul d'un effectif théorique d'encadrement opérationnel par CIS : 5 fois les nombres d'adjudants et sergents déterminés au point 1 au vu de la capacité opérationnelle du centre (correspondant aux règles de calcul des effectifs des CIS: 5 X POJ) ;*
- *confrontation du résultat obtenu à un seuil minimum d'encadrement en sous-officiers par CIS fixé à 1/3 des effectifs maximum théoriques SPV hors SSSM (correspondant à l'encadrement le plus fréquent des dépôts) ;*

- confrontation du résultat obtenu à un seuil de 2 adjudants minimum par CIS ;
- limitation du nombre total de sous-officiers SPV à 40 % des effectifs réels sur l'ensemble du Corps départemental.

Sur les défis à relever, des perspectives à définir :

Il est écrit : « le SDIS de la Mayenne a bénéficié d'une augmentation des contributions du département et du bloc communal supérieure à l'évolution de ses dépenses courantes ».

En effet, sur la période observée (2012/2017), les contributions augmentent plus rapidement que les charges courantes. Toutefois, si l'on prend les montants inscrits au Budget Primitif, l'augmentation des contributions est dans ce cas inférieure à l'évolution des charges courantes (-0,69 %). Par ailleurs, il faut noter le faible taux d'évolution des charges courantes (0,47 % en moyenne sur la période) qui témoigne des efforts structurels du SDIS de la Mayenne dans la maîtrise de ses charges. Ce taux est d'ailleurs inférieur à la progression de l'inflation alors même que la constitution des charges courantes du SDIS est supérieure à l'inflation, en particulier les dépenses de personnel qui subissent des évolutions liées à l'application de réformes et à l'impact du Glissement Vieillesse Technicité (GVT). En outre, cette évolution des charges courantes est à analyser avec précaution en raison des vacances de postes (non remplacés) observées sur la période et de la baisse de la Prestation de Fidélisation et de Reconnaissance (PFR) du fait du changement de dispositif. Ces deux éléments expliquent d'ailleurs pour l'essentiel la baisse des charges en 2016.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DU MORBIHAN

J'ai pris connaissance des extraits du rapport de la Cour des comptes. Le Service Départemental d'incendie et de Secours du Morbihan (SDIS 56) y est cité à deux reprises.

Tout d'abord, la Cour précise que la masse salariale du SDIS 56 évolue de + 2,6 % en moyenne par an sur la période et que ce dernier a renforcé ses effectifs professionnels.

Je souhaite vous préciser que cette évolution de la masse salariale intervient tout d'abord dans un contexte normatif statutaire particulièrement soutenu. Il s'est imposé à l'établissement public sans que

celui-ci ne puisse s'y soustraire malgré le principe de la libre administration des collectivités territoriales et de ses établissements publics.

S'agissant de l'évolution de ses effectifs, elle est liée à l'application de la directive européenne sur le temps travail. Elle a conduit l'État à imposer un nouveau décompte des heures travaillées par les sapeurs-pompiers professionnels (SPP) générant la création de 14 postes.

L'impact de ces 14 recrutements est d'autant plus fort que le nombre de SPP pour 100 000 habitants en Morbihan est maîtrisé (42) en comparaison de la moyenne nationale (61).

À raison d'un coût par habitant (population DGF) en 2016 de 58 € largement inférieur au coût des SDIS de catégorie B, 75 €, il convient de souligner que le SDIS 56 conserve la maîtrise de ses charges et de ses effectifs.

Enfin, la période examinée par la Cour des comptes (2011-2017) est à distinguer du mandat actuel qui se caractérise par la maîtrise des charges. L'étude menée par la Cour intervient à contretemps et est ainsi préjudiciable à la bonne compréhension de la politique publique menée actuellement.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE L'OISE

Vous proposez que l'État et les départements prennent des mesures pour offrir aux SDIS un cadre d'action leur permettant d'améliorer la maîtrise de leurs dépenses de rémunérations.

Remarques sur la maîtrise des dépenses du SDIS :

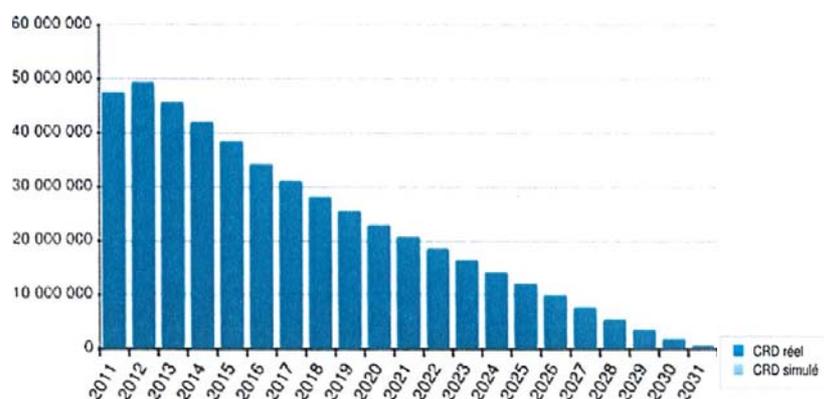
La contribution du conseil départemental de l'Oise au budget de fonctionnement du SDIS 60 était de 28 766 000 euros en 2010 : elle a été ramenée à 28 424 466 euros en 2016 après avoir été de 30 424 466 en 2015. Elle a donc baissé de 7 % puis a été gelée par convention jusqu'en 2020 soit une contribution de fonctionnement inférieure en 2020 à celle de 2010. En 2017, le département de l'Oise était le soixantième de France pour sa contribution par habitant au budget du SDIS avec moins de trois euros par mois et par habitant. (À titre de comparaison, chaque français contribue fiscalement à 518 euros par an pour le budget militaire hors pensions, 158,18 euros pour la gendarmerie, 136,36 euros pour la police nationale). En matière d'investissements, le conseil départemental de

l'Oise a voté en 2018 une contribution exceptionnelle de onze millions pour la rénovation des casernes et de cinq millions pour l'achat d'engins opérationnels.

Afin de parvenir à ce gel budgétaire plusieurs mesures d'économies ont été réalisées :

- *diminution des charges à caractère général de 10 % depuis 2015 ;*
- *suppression de cent logements de fonctions ;*
- *suppression de la prise en charge des fluides des 91 logements de fonctions (-250 000 euros) ;*
- *gel de vingt postes de sapeurs-pompiers professionnels entre 2008 et 2019 ;*
- *diminution de 235 200 euros des charges patronales (baisse de la cotisation URSSAF, suppression surcotisation CNFPT) (cependant cette économie est à pondérer par le versement de l'indemnité de compensation de la CSG) ;*
- *non-renouvellement des postes de contractuels (4) ;*
- *non-remplacement d'un poste de colonel ;*
- *vacances des postes de chefs des groupements ressources humaines (De 2015 à juin 2018) logistique (de 2016 à septembre 2018) ; prévention (de 2017 à octobre 2018) ;*
- *limitation à cinq promotions de sergents et quinze promotions d'adjudants professionnels par an (à la place de 63) en 2016 et 2017 et 18 promotions d'adjudants en 2018 ;*
- *pas de promotion de commandant en 2018 ;*
- *diminution du nombre des véhicules de service (neuf en moins pour les adjoints au chef de centre) ;*
- *prise en charge limitée des frais de déplacement ;*
- *limitation du nombre des heures supplémentaires ;*
- *plafonnement des vacances des sapeurs-pompiers volontaires à 12 000 euros par an ;*
- *absence de recours à l'emprunt : le profil d'extinction de la dette indique que nous sommes passés de près de 50 000 000 d'euros en 2012 à 22 724 418 euros en 2020.*

Évolution du CRD



La rémunération des policiers et gendarmes est supérieure à celle des sapeurs-pompiers professionnels leurs effectifs également.

Le temps de travail des policiers respecte le temps de travail fixé en 2001 (1607 heures) alors que les sapeurs-pompiers professionnels de l'Oise effectuent 94 gardes de 24 heures soit 2 256 heures par an. Une nouvelle réglementation aurait un impact immédiat sur les dépenses de personnel or la recommandation formulée dans le rapport de renforcer la sollicitation des sapeurs-pompiers volontaires n'est pas réaliste au regard de la jurisprudence du 21 février 2018 de la CJUE évoquée dans votre rapport. L'État a compliqué la nécessaire maîtrise de la masse salariale en publiant le décret de 2012 relatif à la réforme de la filière.

Effectivement, la modification des normes par l'État peut induire une charge financière pour les SDIS : ainsi, les nouvelles tenues (TSI) coûtent 120 euros unitairement alors que les anciennes coûtaient entre 80 et 90 euros...

Les SDIS ont reçu des directives de la DGSCGC d'attendre un guide méthodologique et la signature des COTTRIM avant de réviser leurs SDACR.

L'usure prématurée du matériel est essentiellement due à la réorganisation de la carte hospitalière et au nombre de kilomètres plus élevé effectué par les véhicules de secours pour déposer des victimes de plus en plus loin pour trouver un lit disponible pour une victime dans un hôpital qui est souvent situé à l'extérieur du département. Le SDIS dépense de ce fait plus de carburant or l'État perçoit des taxes plus conséquentes...à charge du SDIS.

L'effectif des sapeurs-pompiers professionnels de l'Oise était de 536 en 2005. Il a été fixé à 573 par une délibération du conseil d'administration de 2008 mais cet effectif ne sera réellement atteint qu'en 2019. L'effectif n'a pas augmenté de 18 entre 2011 et 2016. Il s'est stabilisé à 547 entre 2010 et 2015 puis a augmenté à 555 en 2016 avant de décroître à 547 en 2017.

Le SDIS 60 a délibéré afin d'éviter que cette situation ne se reproduise. En 2018, plus aucun sapeur-pompier professionnel ne dépasse le plafond fixé par le conseil d'administration en 2017. Les temps de repos entre activité professionnelle et volontaire sont respectés par l'utilisation d'un logiciel.

Les sapeurs-pompiers professionnels non-officiers des trois centres de secours principaux effectuent 94 gardes de 24 heures. Les sapeurs-pompiers de Clermont effectuent des gardes de douze heures.

Les sapeurs-pompiers des autres centres disposent d'un régime mixte afin d'adapter le potentiel opérationnel aux périodes de fortes sollicitations et en conservant des pompiers spécialistes de garde par roulement. Le SDIS 60 respecte le décret n° 2013-1186 du 18 décembre 2013.

Le département de l'Oise dispose d'une population identique à la ville de Marseille (847 935 habitants). Le SDIS de l'Oise compte 573 sapeurs-pompiers professionnels et le bataillon des marins-pompiers 2 418 militaires. Certes, les sapeurs-pompiers de l'Oise appliquent un temps de travail réglementaire de 94 gardes de 24 heures alors que les militaires effectuent 101 gardes de 24 heures. Toutefois, le coût fiscal pour les habitants de l'Oise est de 57 millions d'euros alors qu'il dépasse 85,9 millions d'euros (hors pensions pour le bataillon des marins-pompiers de Marseille). Il est à noter le maintien des logements de fonction par nécessité absolue de service à Paris et Marseille et la suppression pour les sapeurs-pompiers professionnels de province.

Le département de l'Oise détient :

- *le premier stockage de gaz de France ;*
- *le premier trafic routier et autoroutier A1 - A16 ;*
- *les deuxièmes valeurs après le Louvre au Château de Chantilly ;*
- *le deuxième parc de loisirs de France ;*
- *le quatrième niveau muséal ;*
- *le huitième département à risque Seveso ;*

- le quinzième niveau en volume opérationnel (70 000 interventions en 2018) ;
- un niveau de risque majeur très élevé en matière d'inondation ;
- le dixième aéroport international de France.

Le SDIS 60 limite le volume d'activité annuel des sapeurs-pompiers volontaires. Une action est engagée auprès des entreprises privées afin de recruter les sapeurs-pompiers volontaires chômeurs.

En conclusion :

Je souhaite attirer votre attention sur la difficulté de gestion budgétaire des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), exposés tout à la fois à l'accroissement de leurs dépenses et à l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent de les financer. Les SDIS doivent ainsi faire face à une sollicitation toujours plus forte, essentiellement en matière de secours à personne mais aussi à raison des nouveaux risques, tels que la prolifération du frelon asiatique. Dans ce contexte, les dépenses de personnels ne peuvent qu'augmenter, tendance que les réformes statutaires successives, la crise du volontariat ainsi que la diminution de la disponibilité opérationnelle des sapeurs-pompiers aggravent très sensiblement. Quant aux ressources, elles demeurent contraintes par le gel des contributions des communes et des EPCI, par la faiblesse des recettes tirées des transports sanitaires que les SDIS réalisent pour le secteur hospitalier et, d'une manière générale, par la crise persistante des finances locales empêchant les départements de suivre, seuls, cette tendance inflationniste. Pour compléter ce tableau, les SDIS ne sont pas parvenus à réaliser les économies qu'ils auraient pu tirer de quelques ajustements - pourtant légitimes - qu'ils réclamaient au titre des déplacements urgents sur le réseau autoroutier concédé ou encore de la contribution au FIPHFP pour leurs sapeurs-pompiers professionnels... S'ils veulent enrayer l'inexorable dégradation du service public dont ils ont la charge, ils doivent donc explorer d'autres sources de financement ainsi qu'ils y sont parfois invités par les chambres régionales des comptes. À cet égard, l'article L. 1424-30 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'ils peuvent recevoir des dons. Mais cette disposition n'aura aucune effectivité tant qu'elle ne pourra pas être reliée aux articles 200 et 238 bis du code général des impôts, qui permettent aux donateurs et mécènes de bénéficier de substantielles réductions d'impôts. Par le biais du volontariat, conçu comme un engagement citoyen « ou service de la communauté » (cf. notamment les articles L. 723-6 et L. 723-7 du code de la sécurité intérieure), on peut certes défendre l'idée que les SDIS, dont cet effectif constitue la première ressource en

personnels, ont eux-mêmes un caractère philanthropique et social les rendant éligibles au dispositif précité du CGI. Je considère que le mécénat en faveur des SDIS pourrait être encouragé par la défiscalisation des dons des entreprises au budget des SDIS.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DE L'ORNE

Ce rapport fait suite à l'examen de la gestion de 34 SDIS dans le cadre d'une enquête commune à la Cour et aux chambres régionales des comptes. Il a retenu ma plus grande attention et j'en ai apprécié la teneur.

En ce qui concerne les observations formulées à l'endroit du SDIS de l'Orne, celles-ci n'amènent aucune remarque particulière de ma part, étant entendu qu'aucun manquement n'a fait l'objet d'observation de la part de la Cour des comptes. À toutes fins utiles, le SDIS a entrepris la révision de son SDACR depuis décembre 2018, et l'ensemble des préconisations se rapportant à la première orientation générale s'y trouve décliné.

S'agissant des préconisations intéressant les SDIS, je ne peux que souscrire à cette nécessité de revue de missions des SDIS. En l'espèce, seules les missions relevant du secours à personne ne peuvent être maîtrisées par nos établissements. En novembre 2018, j'ai organisé les premières assises du Secours d'Urgence à Personnes (SUAP), réunissant pas moins de 70 acteurs, concourant aux côtés du SDIS à cette mission. Un examen approfondi des secours à la personne démontre que le secours d'urgence évolue de façon maîtrisée dans l'activité des SDIS. L'augmentation exponentielle concerne l'assistance à la personne et constitue l'enjeu de la maîtrise de l'activité des SDIS. Je précise à ce stade que le transfert de charge de cette activité vers les SDIS traduit la faillite du système porté par l'État. (Démographie médicale, non-respect des permanences par les professionnels de santé, éloignement des centres de soins de la population etc...). Cette activité d'assistance à la personne ne s'inscrit pas dans une politique volontariste des SDIS d'extension de ses missions. Elle traduit là le positionnement de proximité de nos centres de secours comme dernier rempart à un besoin de réponse manifeste par la population. Imaginer la résolution de cet état de fait par une simple évolution des textes législatifs ou réglementaires serait méconnaître la réalité des besoins de solidarité exprimés par nos territoires ruraux en particulier.

Dans le domaine de l'organisation et du fonctionnement général des SDIS, je ne peux que souscrire à l'invitation de l'État par la Cour des comptes à mieux évaluer l'impact financier des mesures imposées par l'État. Dans ce domaine, les futurs projets de développement des systèmes de gestion de l'alerte et des opérations, dénommés NEXSIS ou encore le projet de Réseau de radio du futur, ne semblent pas suffisamment connaître cette recommandation.

En matière de gestion de la ressource humaine, et du temps de service en particulier, le rapport illustre bien les responsabilités des parties prenantes (État, Conseil d'Administration des SDIS). L'arsenal législatif et réglementaire existant permet à chacune d'entre elles d'assumer pleinement leur obligation. Inviter l'État à prendre une part importante dans la gestion des ressources humaines des SDIS au détriment des administrateurs ne me semble pas conforme à la libre administration des collectivités.

Le modèle français de sécurité civile repose sur un subtil équilibre entre les sapeurs-pompiers professionnels et les sapeurs-pompiers volontaires (SPV). En ce sens, les mesures affectant le SPV impactent fortement la pérennité de notre modèle. Au plan de leur indemnisation, la Cour propose de fiscaliser les indemnités perçues au-delà d'un seuil à déterminer. J'attire l'attention des rapporteurs sur les risques d'enclousonnement prononcés des SPV en qualité de travailleur, dans le prolongement de la directive européenne sur le temps de travail. Je constate avec satisfaction la réponse apportée à une question au Gouvernement, du Député Jérôme Nury sur la transposition de cette directive européenne.

Enfin, le rapport ne semble pas reconnaître complètement les prérogatives dévolues au règlement opérationnel et au règlement intérieur. Le potentiel opérationnel journalier détermine la capacité opérationnelle. Elle se définit sur la base de textes réglementaires posant les indicateurs de détermination, à savoir l'occurrence de simultanéité et le délai d'intervention. Les gardes sans intervention sont intégrées dans ces calculs dans la limite du plancher bas fixé par ces mêmes textes.

En conclusion, les différentes mesures énoncées dans le rapport me semblent de nature à améliorer l'efficacité de nos établissements publics SDIS. La traduction concrète de ces orientations doit toutefois être portée et conduite par les élus des Conseils d'Administration au sein duquel le Préfet de département à toute sa place. Les initiatives locales doivent être en ce sens soutenues et accompagnées par l'État et son administration centrale. C'est à ce prix que déboucheront les résultats concrets et pragmatiques sur nos territoires.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DU PAS-DE-CALAIS

Chapitre I - Les SDIS, les moyens nationaux et l'enjeu de la maîtrise des charges de personnel

II - L'organisation et les missions des personnels de la sécurité civile

C - L'enjeu de l'allocation des moyens

Paragraphe : « Ainsi, les SDIS peuvent être sollicités pour des interventions qui ne relèvent pas de leurs compétences. »

Réponse :

Le SDIS du Pas-de-Calais tient à souligner la sur-sollicitation assumée face à une carence des ambulanciers privés, ainsi qu'une carence nouvelle de la couverture médicale par les équipes SMUR de différents centres hospitaliers du département.

IV - Le poids croissant des dépenses de rémunérations des SDIS

B - La diversité des effectifs, de leur évolution et de leur coût

Paragraphe : « A l'inverse, trois SDIS classés en catégorie A ont continué leur politique de recrutement de professionnels. 75 postes de SPP supplémentaires ont ainsi été créés dans celui du Pas de calais (+7 %) ».

Réponse :

Sur la période concernée, cette augmentation du nombre de SPP est effectivement la conséquence :

- de l'intégration en qualité de sapeur-pompier professionnel des personnels administratifs tenant l'emploi d'opérateur CTA/CODIS (22 postes entre 2012 et 2013) ;*
- de la création de postes de SPP supplémentaires au CIS Tunnel sous la Manche suite à de nouvelles missions de sécurité incendie confiées par la société Eurotunnel (7 postes en 2012) et pour l'augmentation des interventions liées au phénomène migratoire (7 postes en 2016) ;*
- de la mise en conformité avec la directive européenne sur le temps de travail.*

Toutefois, afin de satisfaire à ses besoins en personnel, le SDIS du Pas-de-Calais a en parallèle conduit une démarche dynamique d'engagement de sapeurs-pompiers volontaires (SPV) puisque l'effectif de ces personnels a augmenté de 1 412 (hors sapeurs-pompiers en double-statut) entre l'année 2007 et 2016.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DES PYRÉNÉES-ATLANTIQUES

Je vous remercie pour cet envoi et conformément à la procédure, je vous fais parvenir ci-après des éléments de réponse quant à l'extrait qui nous a été transmis puisque nous n'avons pas eu connaissance d'une partie importante du rapport, le Service départemental d'incendie et de secours des Pyrénées-Atlantiques (SDIS64) n'étant pas attributaire du document global. En conséquence, si j'adhère aux recommandations formulées aux parties auxquelles nous avons eu connaissance, je ne peux que regretter le manque d'informations sur les premières conclusions formulées dans le cadre de votre mission, celles-ci devant se trouver dans les pages manquantes.

Ceci étant, les données concernant notre établissement sont justes, elles nous permettent de constater des évolutions notables dans certaines dépenses. Je considère que ce rapport est un outil de pilotage pertinent car il apporte un éclairage quant à nos pratiques et nous permet de mesurer notre positionnement quant aux autres structures auditées ou d'entrevoir des pistes d'amélioration.

À cet instant, je souhaite vous apporter les compléments suivants :

- *La Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine dans son rapport d'observations définitives a formulé, en 2018, des recommandations qui s'inscrivent dans la droite ligne de certaines de vos remarques, concernant notamment le remisage des véhicules au domicile des agents et la mutualisation progressive de certaines fonctions support, avec le Département par exemple.*

Je peux vous assurer que ces sujets ont été pris en compte dans notre feuille de route et que nous y attacherons une importance particulière.

- *Je retiens également que notre établissement a mis en œuvre un certain nombre de bonnes pratiques que vous avez retenues. La plupart ont été rendues possibles par le système informatique sur lequel nous avons massivement investi il y a quelques années en mobilisant plus de 10 M€. Au-delà, c'est bien l'interfaçage des logiciels et l'exploitation des données entre services qui nous aident dans la mise en œuvre du suivi et de la gestion. Je le rappelle, le coût de ces équipements est fort onéreux, en investissement, mais aussi en charges de maintenance et de modernisation. Dans le contexte budgétaire contraint que nous connaissons, tout changement de solution, aussi pertinent soit-il, pourrait être lourd à porter pour nos structures.*

Je voudrais ici attirer votre attention sur trois exemples qui illustrent mon propos.

Concernant la question du double statut SPP/SPV évoqué dans le rapport, vous rappelez que la Cour renouvelle sa recommandation de 2011 relative à l'encadrement du cumul d'activités de ces agents quand ils exercent dans le même centre d'incendie et de secours. Le SDIS 64 a eu à gérer un dysfonctionnement qui s'est traduit par des condamnations pénales et des sanctions disciplinaires.

En effet, des SPP d'un centre d'incendie et de secours se sont indûment inscrits sur des comptes rendus d'interventions pour percevoir des indemnités horaires pour des sorties qu'ils n'avaient pas réalisées. Pour remédier aux dysfonctionnements ainsi constatés, le SDIS des Pyrénées-Atlantiques a interdit le cumul d'activités de SPP/SPV dans le même centre d'incendie et de secours via le règlement intérieur. Depuis cette décision, des contrôles sont effectués par l'intermédiaire du système informatique et aucun autre écart n'a été constaté.

Concernant précisément l'aspect informatique de la gestion des ressources humaines, votre rapport identifie des lacunes dans les systèmes d'information des ressources humaines (« SIRH »), dans certains SDIS. Notre établissement dispose d'un logiciel performant avec une urbanisation de ses fonctionnalités qui se concrétise par un interfaçage de toutes les applications « métiers », dont le logiciel des ressources humaines. Votre rapport discerne une importante marge de progression dans ce domaine crucial pour assurer une bonne maîtrise des évolutions liées à la masse salariale mais également à l'optimisation des ressources. Je partage cette approche, même si la récente réglementation quant à la protection des données imposerait désormais des vigilances quant à la transmission des informations, y compris au Président du SDIS.

Sur ce point, vous avez relevé des versements indus d'indemnités de spécialité dans certains SDIS. Pour éviter ce type de situation, notre établissement a généralisé la rédaction de listes d'aptitude opérationnelle dans toutes les spécialités identifiées dans le schéma départemental d'analyse et de couverture des risques. Ainsi, un sapeur-pompier professionnel ne peut percevoir une indemnité de spécialité s'il n'a pas effectué sa formation de perfectionnement et de maintien des acquis et qu'à l'issue, son nom n'a pas été couché sur la liste de ladite spécialité. Cette liste est validée en fin d'année et constitue le socle du versement de l'indemnité pour l'exercice budgétaire suivant. Le service paye ne verse pas le montant de la spécialité à un sapeur-pompier professionnel s'il n'a pas l'arrêté individuel d'octroi et le contrôle de son opérationnalité. Cette

démarche me semble utile de vous être communiquée en termes de bonnes pratiques à généraliser.

- *Nous prenons bien évidemment la mesure des marges de progrès qui sont attendues. Certaines décisions pourront être mises en œuvre par nos services, nous n'en doutons pas, mais d'autres seront de portée nationale. Nous serons donc particulièrement à l'écoute des préconisations de la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises car les enjeux restent forts et les risques d'alignement sont réels du fait des disparités qui existent. Les sapeurs-pompiers comparent les dispositifs adoptés et revendiquent bien souvent et naturellement celui qu'ils considèrent le plus avantageux.*

À cet égard, je reste particulièrement attentif à deux sujets :

- *le temps de travail que vous évoquez dans le rapport*

Cette partie du rapport porte sur le temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels. Il y est relaté les différences existantes entre les cycles de travail réalisé, les ambiguïtés de la réglementation, la grande variabilité des coefficients d'équivalence.

Sur ce point le SDIS des Pyrénées-Atlantiques n'a pu déroger à la règle d'ajuster son temps d'équivalence de la garde de 24 heures à la parution du décret du 18 décembre 2013 modifiant le décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des SPP. L'équivalence est sans cesse discutée par certains partenaires sociaux qui revendiquent d'autres organisations telles que « le une heure pour une heure »...

Sur le principe de la libre administration des collectivités, les conseils d'administration des SDIS doivent définir l'organisation et donc l'équivalence des gardes de 24 heures.

Votre proposition d'uniformisation du temps de travail, dans tous les SDIS de France, serait à mon sens une opportunité qui pourrait être établie par l'État par la voie d'un texte réglementaire. Cette mesure aurait pour effet de clarifier un sujet qui dure depuis la parution du décret du 31 décembre 2001 relatif au temps de travail des sapeurs-pompiers professionnels et canaliserait ainsi les revendications syndicales.

Cependant, l'instauration du « une heure pour une heure » pourrait alourdir considérablement le budget des SDIS.

- *Les évolutions de la réglementation concernant la qualification de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires consécutif à l'arrêt de la Cour de Justice de l'Union Européenne (CJUE).*

Le 7 février 2019, j'ai proposé au conseil d'administration que je préside d'adopter une motion en faveur de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires qui représentent plus de 1 800 hommes et femmes dans les Pyrénées-Atlantiques, véritable richesse en milieu rural pour assurer secours et assistance aux populations les plus éloignées des pôles urbains.

Pour votre information, le Département des Pyrénées-Atlantiques avait également voté une motion de soutien lors de sa session du mois de décembre 2018.

Vous comprendrez aisément quelle est aujourd'hui notre difficulté au regard de cet arrêt et de la préconisation de la Chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine qui souhaite voir accroître le volontariat sur notre territoire.

Vous énumérez, dans le rapport, les différents scénarios envisageables concernant la situation des sapeurs-pompiers volontaires. Si cet arrêt devenait applicable, le modèle français de sécurité civile serait profondément remis en cause par l'abandon inéluctable de la mission volontariat et par une impossible compensation des SPV par les SPP, en particulier, dans le cadrage financier actuel des départements, des établissements publics de coopération intercommunale et des communes, pour un territoire rural aussi spécifique et contraint que les Pyrénées-Atlantiques.

J'abonde dans votre sens quant à une intervention forte de l'État français dans ce domaine, tout en privilégiant la sécurité des personnes qui se mobilisent chaque jour.

Pour conclure, je souhaite vous remercier pour la qualité de ce rapport. Les parties dont j'ai eu connaissance sont traitées avec pragmatisme et objectivité.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU SDIS DES PYRÉNÉES-ORIENTALES

Nous vous remercions de noter que les départements sont doublement pénalisés d'une part par la limitation de l'évolution de dépenses de fonctionnement à 1,2 % par an incluant la contribution au fonctionnement des SDIS, mais également par la limitation de l'évolution du montant global des contributions du bloc communal à l'indice INSEE

du coût de la vie conformément aux dispositions de l'article L. 1424-35 du CGCT d'autre part.

Cette contrainte, combinée à l'impact prévisible de l'évolution règlementaire du temps de travail des personnels sapeurs-pompiers professionnels - mesurée dans le département des Pyrénées-Orientales en impact financier à 43,17 postes de fonctionnaires (pour un effectif de 111 fonctionnaires en régime de 93 gardes de 24 heures) placera mécaniquement nombre de départements dans l'incapacité de respecter à la fois l'objectif de maîtrise de l'évolution des dépenses de fonctionnement et de mise à niveau des effectifs, quand bien même une redéfinition des potentiels opérationnels journaliers (POJ) serait mise en œuvre.

Il importe donc de recommander à l'État, dans sa mission de pilotage, de faire un choix éclairé sur le maintien ou non de ces contributions dans l'assiette d'évolution contrainte des dépenses de fonctionnement des départements.

De surcroît, l'application stricto sensu de la directive européenne 2003-88 sur l'emploi des sapeurs-pompiers volontaires aurait simplement pour impact de mettre à bas l'organisation opérationnelle des SDIS confrontés à de fortes variations saisonnières de leur activité.

Enfin, il conviendrait que l'État en termes de pilotage fixe un cadre de référentiels :

- fiscal, avec un coût cible par habitant DGF au niveau national ;*
- indemnitaire, afin d'éviter les distorsions dans les rémunérations de fonctionnaires entre départements ;*
- statutaire, avec des quotas cibles définis plus précisément pour l'encadrement des SDIS, notamment au niveau de la maîtrise ;*
- opérationnel, avec une modélisation cible de la réponse opérationnelle selon les types de risques afin de disposer d'un cadre de référence actualisé en lieu et place de celui fixé par le décret 97-1225 codifié dans le code général des collectivités territoriales aux articles R. 1424-42 et suivants du CGCT.*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU SDIS DES VOSGES

Cette transmission appelle de ma part les observations suivantes.

Je partage votre analyse mettant en exergue la combinaison des facteurs suivants pesant sur l'organisation des services d'incendie et de secours et leur financement :

- *l'augmentation croissante des interventions des sapeurs-pompiers, à effectifs globalement constants, en particulier dans les domaines du secours à personne et des évènements climatiques ;*
- *la situation financière compliquée des conseils départementaux, principaux financeurs des SDIS à hauteur de 56 % en moyenne des contributions des collectivités locales, dont les dépenses de fonctionnement sont encadrées en application de l'article 29 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Je rajouterai également celle des communes et des établissements publics de coopération communale qui contribuent aux budgets des SDIS en moyenne à 44 % des collectivités locales ;*
- *les réformes statutaires et catégorielles des sapeurs-pompiers professionnels dont l'impact financier a fait l'objet d'une évaluation insuffisante par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises ;*
- *la quasi absence de marge de manœuvre financière des SDIS, dépourvus de ressources propres, et avec des charges de personnel représentant 82,8 % des dépenses de fonctionnement en 2017 contre 80 % en 2010 c'est-à-dire un facteur de rigidité important et croissant ;*
- *la menace pesant sur l'engagement citoyen de sapeur-pompier volontaire suite à l'arrêt rendu le 21 février 2018 par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) « Ville de Nivelles c/ Rudy Matzak », avec une éventuelle requalification en « travailleur » au sens du droit communautaire.*

En revanche, il me semble nécessaire de préciser l'affirmation selon laquelle « la gestion des régimes indemnitaires des personnels de la sécurité civile demeure à la fois généreuse et entachée de nombreuses irrégularités » comme visant les personnels de l'État.

Les régimes indemnitaires des personnels des SDIS font l'objet de délibérations conformes aux règles en vigueur et sont transmises au contrôle de légalité de l'État. Il me semble par conséquent que cette

analyse concerne les personnels de l'État qui relèvent du Ministère de l'Intérieur au titre de ses missions de sécurité civile, comme cela est développé dans le rapport.

Le même constat semble s'appliquer à l'affirmation suivante « l'organisation du temps de travail des différentes catégories de personnels de la sécurité civile s'inscrit dans des schémas variés, peu cohérents et souvent dérogatoires aux règles de droit commun, et sa gestion souffre également d'un pilotage insuffisant de la part de l'administration centrale ».

Au titre de vos recommandations, il est en effet essentiel que les schémas départementaux d'analyse des risques (SDACR) soient considérés comme des outils de politique stratégique permettant d'apprécier, tous les 5 ans, le fonctionnement des forces capacitaires des SDIS en y intégrant les partenariats interservices afin de répondre aux nouvelles menaces et aux nouveaux enjeux.

À cet effet, le SDIS des Vosges a initié à la fin de l'année 2018 la révision de son SDACR. Face aux enjeux des événements climatiques, et en particulier de la prévention et la lutte contre les feux de forêts dans le massif vosgien, des partenariats sont en cours de construction avec l'Office national des forêts et la Direction départementale des territoires en particulier pour le partage de données géographiques.

Des perspectives budgétaires seront adossées à ce SDACR afin que le Conseil départemental puisse émettre un avis éclairé. Sur cette base, le SDIS et le Conseil départemental pourront conclure une nouvelle convention pluriannuelle permettant au SDIS d'élaborer ses plans d'équipement et d'investissement.

Le rapport recommande également l'indispensable réflexion nationale pour procéder à une revue des missions de la sécurité civile, notamment pour contenir l'évolution toujours croissante du secours à personne avec une augmentation continue des interventions à caractère social.

Cette recommandation est liée avec la menace suscitée sur le statut des sapeurs-pompiers volontaires. Mais elle doit aussi être associée de façon plus globale avec l'organisation interministérielle Intérieur/Santé afin que les services d'incendie et de secours ne soient plus le service public ultime de la désertification médicale, du vieillissement de la population, de l'isolement familial, de l'éloignement des structures hospitalières, des délais d'attente excessifs aux services d'urgence...

Dans le prochain SDACR, nous devons aussi évaluer le transfert des charges opérationnelles et des charges financières associées issu de la réorganisation des hôpitaux (plateaux techniques régionaux, hôpitaux de recours, hôpitaux de proximité...) sur le budget du SDIS. En effet, la diminution des capacités hospitalières locales d'accueil peuvent permettre des économies pour les finances de la Santé mais elle augmente par ailleurs celles mobilisées par le Conseil départemental, les communes et les établissements publics de coopération communale qui contribuent aux budgets des SDIS. Ainsi, si la dépense hospitalière diminue, il est à vérifier que cela en soit de même pour la charge globale du contribuable.

De même, le rapport pourrait utilement soutenir la création des plateformes communes des appels d'urgence 15-18-112 tel que le Centre de Traitement et de Régulation des Appels des Vosges inauguré en juin 2018. En effet, le traitement commun des demandes de secours présente une efficacité concrète et de nombreux bénéfices :

- sur le plan financier une mutualisation des coûts d'investissement et de fonctionnement ;*
- quel que soit le numéro composé 15-18-112, une réponse uniforme entre les services d'incendie et de secours et le SAMU ;*
- une amélioration du service rendu par une meilleure fluidité du passage du prompt secours par les sapeurs-pompiers à la réponse médicale régulée ;*
- une augmentation et une sécurisation de l'interopérabilité avec en particulier le partage d'informations opérationnelles (géolocalisation, moyens engagés,...) ;*
- une réponse au niveau départemental qui est l'échelon territorial qui facilite et optimise l'organisation de la distribution des secours ;*
- une prise en compte simplifiée de tous les nouveaux enjeux (NOVI, tuerie de masse, augmentation des appels entrants,...) avec l'amélioration des capacités de prise d'appels en simultané et une cellule de débordement activable par chaque entité et une cellule de crise commune si besoin.*

RÉPONSE DU MAIRE DE MARSEILLE

Le rapport n'appelle pas, de mon point de vue, de commentaire supplémentaire sur les questions traitées dans le document initial.

En revanche, la ville de Marseille ne peut que faire siens les développements de la Cour sur l'explosion des missions de secours d'urgence à personne et les conséquences budgétaires qui en découlent pour les services d'incendie et de secours.

Cette problématique a été prise en compte de longue date à Marseille puisque dès 1969 le bataillon de marins-pompiers et l'assistance publique-hôpitaux de Marseille se liaient par une convention, toujours d'actualité, permettant de mutualiser les équipes médicales d'urgence dans le cadre d'un « SMUR partagé ».

De même, en 1991 la régulation médicale des appels 18, qui existait au sein du centre de traitement des appels du bataillon, était transférée dans les locaux du SAMU-centre 15 aux côtés des régulateurs hospitaliers et libéraux de ce service.

La ville de Marseille et l'assistance publique ont donc, depuis plus d'un demi-siècle, été précurseurs en matière de rationalisation des choix budgétaires pour le secours à personne et sont donc en mesure de porter un regard objectif et documenté sur la situation actuelle.

À ce titre, il est clair que le quasi retrait, singulièrement en dehors des heures ouvrables de certains acteurs de la permanence des soins (médecins libéraux, ambulanciers, pharmaciens) explique, en grande partie, la croissance exponentielle du nombre de sorties des équipes de secours publiques.

La ville de Marseille, qui a consenti de très gros efforts financiers dans ce domaine, ne pourra plus désormais assumer à elle seule cette conséquence de l'évolution de l'offre de soins.

Je souhaite donc ardemment qu'intervienne, sous l'autorité de l'État, une totale remise à plat de cette problématique de santé publique et que notre ville soit étroitement associée à cette réflexion.
